

**LÍMITES ENTRE LOS INTERESES PRIVADOS Y EL EJERCICIO DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA A LA LUZ DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES  
ANTICORRUPCIÓN. ANÁLISIS DE MECANISMOS, MEDIDAS Y  
RECOMENDACIONES EXISTENTES<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por Juan Carlos Boggino con la colaboración de Mercedes Argaña, especialista jurídico y Directora Ejecutiva de la Unidad Técnica, respectivamente, del CONSEJO IMPULSOR DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD – CISNI. Asunción, septiembre, 2006.

**SUMARIO:** 1) *Introducción.-* 2) *Las convenciones internacionales contra la corrupción.-* 3) *La corrupción: marco conceptual.-* 4) *Funcionario público: conceptualizaciones jurídicas.-* 5) *Conflictos de intereses. Generalidades.-* 6) *Distinción entre los conceptos concernientes a “conflictos de intereses”, “incompatibilidades” e “Inhabilidades” y “tráfico de influencias”.-* 7) *Las convenciones internacionales contra la corrupción y la regulación de normas de conducta tendientes a prevenir los conflictos de intereses.-* 8) *Exposición de las normas de conducta que acerca de conflictos de intereses existen en nuestra legislación nacional.-* 9) *Recomendaciones del Comité de Expertos del MESICICC formuladas a la República del Paraguay en el marco de la Primera Ronda de análisis de la legislación y de las políticas de acción y de gestión pública.-* 10) *Estrategias que podrían implementarse para enfrentar el riesgo de conflictos de intereses.-* 11) *Conclusiones y desafíos.-* 12) *Fuentes consultadas.-*

## 1. INTRODUCCIÓN

Para hablar sobre los límites entre los intereses privados y el ejercicio de la función pública, a la luz de las convenciones internacionales anticorrupción, resulta necesario, primeramente, conocer cuáles son los instrumentos jurídicos que regulan esta materia para analizar posteriormente los mecanismos, medidas y recomendaciones existentes. También es importante considerar el concepto o la noción de los términos “corrupción”, “funcionario público”, y “conflicto de intereses”.

El presente documento aborda aspectos generales de dichas convenciones y puntualizaciones específicas de las mismas, en cuanto guardan relación con el tema acerca de conflictos de intereses. Ofrece diversos conceptos del término “corrupción” y señala los alcances de las distintas conceptualizaciones jurídicas que presentan, tanto las normas jurídicas internacionales, como las nacionales, sobre “funcionario público”.

Igualmente, se explican las diferencias conceptuales existentes entre las figuras o situaciones relativas a “conflictos de intereses”, “inhabilidades”, “incompatibilidades”, “tráfico de influencias”, tratándose también acerca de las estrategias que podrían ser implementadas para enfrentar la problemática que generan los conflictos de intereses cuando no se cuentan con normas jurídicas precisas en torno a tales situaciones que caen bajo las sobras de la corrupción.

Asimismo, debe aclararse que el enfoque final de este breve estudio se dirige al análisis de los mecanismos y medidas previstas en la legislación positiva nacional, así como del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – MESICICC, apuntándose finalmente cuáles serían los principales desafíos que nuestra sociedad política y civil deberían atender para superar las situaciones relativas a los conflictos de intereses.

## 2. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Existen tres convenciones internacionales que regulan específicamente acerca de la corrupción: (i) la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, aprobada por **Ley N° 977/1996**, (ii) la **Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la Lucha contra la Corrupción de los**

**Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales** (que no ha sido firmada por la República del Paraguay), y (iii) la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, aprobada por **Ley N° 2535/2005**.

De entre todas ellas, la última nombrada se constituye en el instrumento legal internacional más complejo y completo sobre la transparencia y la corrupción. Las otras dos tienen un alcance más limitado. Sin embargo, debe advertirse que la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, pese a haber entrado en vigencia el 14 de diciembre de 2005, aún no cuenta con los mecanismos de aplicación previstos en la misma (Conferencia de Estados Parte y reglamentos de aplicación y de seguimiento del cumplimiento de la convención). Asimismo, debe destacarse que esta convención tampoco define a la corrupción, pero va mucho más allá que la **Convención Interamericana contra la Corrupción** al tratar como corruptas a conductas que se desenvuelven en el ámbito exclusivo de lo privado. Por ejemplo, prevé tipos como el soborno y la malversación de bienes en el sector privado (artículos 21 y 22 del texto de dicha convención).

Por otra parte, la **Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales**, que no ha sido firmada por la República del Paraguay, tiene un mecanismo de seguimiento implementado, pero sólo ha sido ratificada por Argentina, Brasil, Chile y México, en América Latina.

Por lo tanto, a nivel continental y regional, la **Convención Interamericana contra la Corrupción** es el instrumento que prácticamente todos los estados americanos (excepto los de Barbados, Cuba y Haití) comparten, trayendo aparejado esta circunstancia dicha el efecto de que todos los gobiernos que la han ratificado se encuentran legalmente comprometidos a implementar un número considerable de políticas orientadas a reducir la corrupción y aumentar la transparencia en la gestión pública. Asimismo, debe señalarse que la **Convención Interamericana contra la Corrupción** también cuenta con un mecanismo de seguimiento implementado y en funcionamiento, basado en un proceso de fiscalización por grupos paritarios conformados por representantes de diversos países americanos.

Además de las tres convenciones específicas aludidas precedentemente, también podría señalarse la existencia de otro instrumento internacional que trata de manera general algunos actos de corrupción: la **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, firmada en Palermo, Italia, en diciembre de 2000. Este tratado, al cual la República del Paraguay se encuentra adherido, ha entrado en vigencia en el mes de septiembre de 2003. Sin embargo, pese a haber sido aprobada por **Ley N° 2298/2003**, nuestro país aún no ha efectuado el pertinente depósito de dicho instrumento de ratificación a los efectos de formalizar su calidad de Estado Parte.

A modo informativo, apuntamos que este instrumento jurídico internacional también impone la obligación de que sus Estados Partes adopten las medidas legislativas y de otra índole que fueren necesarias para tipificar como delito el cohecho pasivo y el soborno nacional y transnacional, así como de medidas para promover la integridad y

para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos. En este marco preventivo se ubica el tema que nos ocupa.

### 3. LA CORRUPCIÓN: MARCO CONCEPTUAL

Atendiendo a que los instrumentos internacionales mencionados precedentemente no establecen definiciones sobre la corrupción, sino que se restringen a la descripción de diversos tipos de “actos de corrupción”, y a la experiencia que el *Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad – CISNI* ha acumulado en múltiples foros de discusión en relación a lo confuso que puede llegar a ser el alcance del término, se hace necesario intentar delimitarlo.

En algunas ocasiones se comprende el término de una manera muy restringida limitándolo a conductas tipificadas en el sistema penal vigente, con lo cual se da una perspectiva exclusivamente jurídica al fenómeno, lo cual es comprensible si se pretende focalizar los hechos aunque debería defenderse una concepción más amplia del término, cuidando ciertamente no ir al otro extremo que consistiría en incluir dentro de las conductas corruptas errores administrativos, negligencias o faltas en el servicio.

En este contexto, se considera importante indagar con mayor precisión cual es el problema que se quiere afrontar, delimitando los elementos característicos de dicho concepto para diferenciarlo de otras prácticas irregulares<sup>2</sup>.

Para el CISNI podrían considerarse los siguientes elementos característicos para identificar al concepto de corrupción:

- (i) La corrupción indica la existencia de un hecho, acción u omisión que implique la trasgresión de un sistema normativo. En ese sentido, el enfoque no debe limitarse a aquellas conductas que transgreden el ordenamiento jurídico penal vigente. Ni siquiera es estrictamente necesario que se refiera a un sistema jurídico; puede ser un sistema económico, político, ético, deportivo, religioso (**Garzón Valdéz**)<sup>3</sup>. Por ejemplo, bien puede suceder que la sanción penal aplicable a una determinada práctica corrupta sea eliminada del sistema normativo, pero no por ello debe concluirse que dicha práctica ha dejado de ser corrupta. Asimismo, existen determinadas prácticas prebendarias que no se encuentran reguladas en el sistema jurídico, pero deben ser consideradas como corruptas en la elaboración de una política anticorrupción.
- (ii) La trasgresión o desviación normativa debe ser deliberada o intencionalmente realizada para obtener un beneficio. Este elemento diferencia a la corrupción de las negligencias y de los meros errores administrativos. La negligencia es básicamente la falta de ~~h~~ debida diligencia y se diferencia de las conductas

---

<sup>2</sup> El trabajo de diferenciación conceptual fue realizado por el Abog. Enrique Sosa como parte del proceso de actualización del Plan Nacional de Integridad 2006.

<sup>3</sup> **Garzón Valdéz, Ernesto**. *Acerca del concepto de corrupción*. Estudios filosofía – historia – letras. Verano – Otoño 1996 (biblioteca.itam.mx).

dolosas precisamente porque no está presente la intención o la conducta deliberada. En cuanto a los errores administrativos, éstos constituyen una falta de apreciación o de formación que lleva a tomar la decisión equivocada; tampoco contienen el elemento de manipulación para obtener un beneficio (Nieto)<sup>4</sup>.

- (iii) La corrupción entraña la violación de deberes institucionales, vale decir, de alguna de las reglas que rigen el cargo o función. En ese sentido, se afirma que conllevan un acto de “deslealtad” con respecto al sistema normativo (**Malem Seña**)<sup>5</sup>.
- (iv) La persona involucrada en un hecho de corrupción debe ser un decisor sujeto a deberes institucionales en virtud del papel social que desempeña o de la posición que ocupa dentro del sistema normativo relevante, sin que ello implique necesariamente la potestad para dictar disposiciones jurídicamente obligatorias (**Garzón Valdez**)<sup>6</sup>.
- (v) El hecho de corrupción debe estar vinculado a la expectativa de obtener un beneficio extrainstitucional para la persona que realiza el hecho o para un tercero, cualquiera sea su naturaleza. Esta calidad distingue a los actos de corrupción de las simples faltas de servicio. Si bien una falta administrativa puede implicar la transgresión deliberada de una norma o entrañar el incumplimiento de un deber institucional, para hacer referencia a una práctica corrupta es preciso que la transgresión normativa se realice con el objeto de obtener un beneficio extrainstitucional, sea o no económico, además de la transgresión normativa.

No es estrictamente necesario que exista un beneficio económico para la persona que realiza el hecho o para un tercero. En los hechos de corrupción pueden haber beneficios de otra índole, como por ejemplo, promesa de favores, ascensos, premios, honores. Tampoco importa para la definición del concepto que el beneficio económico sea devuelto (en todo caso, cabe hablar de corrupto arrepentido, pero la persona que devuelve el dinero sigue siendo corrupta).

- (vi) Una conducta corrupta no genera ineludiblemente un menoscabo a un bien público o un daño patrimonial. Pueden haber hechos contrarios al sistema normativo que importen beneficios extrainstitucionales, pero que no generan un daño patrimonial. Por ejemplo, es igualmente corrupto el funcionario que percibe una comisión indebida o extrainstitucional de un oferente, aún cuando éste tenga la mejor oferta en comparación con las demás (y hubiera sido

---

<sup>4</sup> **Nieto, Francisco**. *Desmitificando la corrupción en América Latina*, en revista «Nueva Sociedad», Nov-Dic 2004, número 194.

<sup>5</sup> **Malem Seña, Jorge**. Universidad Pompeu Fabra, Nota preliminar en *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en el Paraguay*, obra de **Mendonca, Daniel**, Intercontinental Editora. Asunción, 2005, p.13.

<sup>6</sup> **Garzón Valdéz, Ernesto**. Op.cit.

igualmente adjudicado sin la percepción de la comisión). La **Convención Interamericana contra la Corrupción** precisa este punto al señalar que “para la aplicación de esta convención no será necesario que los actos de corrupción descritos en la misma produzcan perjuicio patrimonial al Estado” (Art. XII).

- (vii) Aunque en la corrupción frecuentemente están presentes dos autores (una persona que corrompe y otra que es corrompida) no siempre es así. Existen conductas como el peculado en las cuales basta la intervención de una sola persona<sup>7</sup>. En este caso, es igualmente corrupta una persona que comete peculado sin estar incentivada por terceros como aquella que recibe sobornos o pide comisiones.
- (viii) Tampoco es preciso que participe algún funcionario público. Por lo general, la palabra “corrupción” se ha utilizado para hacer referencia a la corrupción de la administración pública, en la cual siempre está vinculada alguna persona que desempeñe funciones públicas. Sin embargo, la corrupción pública no es sino una especie del concepto genérico de corrupción que también puede estar presente en el sector privado, sin que necesariamente se la vincule con un funcionario. Por ejemplo, puede hablarse de corrupción también cuando se realiza un soborno a un árbitro de fútbol o a un empleado de una empresa privada. **Garzón Valdez** sostiene que este aspecto “significa abandonar también la idea de que para hablar de corrupción hay que hacer necesariamente referencia a una persona que ocupa una posición oficial, es decir, a una autoridad o, lo que es lo mismo, a alguien que detenta un poder.”<sup>8</sup> Hoy en día, instrumentos internacionales como la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** se refieren tanto a la corrupción pública como a la privada.

Con el análisis precedente coincidimos en que aunque una práctica corrupta no forme parte del sistema jurídico no debe dejar de ser considerada en el marco de una política anticorrupción más amplia. Esto se aplica particularmente para los **conflictos de intereses**.

#### **4. FUNCIONARIO PÚBLICO: CONCEPTUALIZACIONES JURÍDICAS**

Otro importante aspecto a ser tenido en cuenta para analizar el tema que nos ocupa se refiere al concepto de “funcionario público”. Esto es así debido a que en todo acto de corrupción una de las partes involucradas siempre está constituida por un “funcionario público”. Tal como lo veremos más abajo, el concepto de funcionario público presenta diversas aristas, según se trate de la definición más amplia, dada por las convenciones, o

---

<sup>7</sup> La **Ley N° 2880/06** tipifica el hecho punible de peculado por apropiación de la siguiente manera: « El funcionario o empleado público de cualquier clase o jerarquía, nombrado, contratado o electo, que se apropie de bienes del Estado cuya administración, tenencia o custodia le hubiese sido confiada por razón de sus funciones o cargo, será castigado con pena privativa de libertad de cinco a doce años » (artículo 4, primera parte).

<sup>8</sup> **Garzón Valdez, Ernesto**. Op.cit.

la más restrictiva que establece la **Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”**, pasando por la definición que se establece en la norma de tipo remisiva contenida en el **Código Penal**, y por el algo más amplio ámbito de aplicación de la **Ley N° 2523/2004 “Que previene, tipifica y sanciona el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y el Tráfico de Influencias”**.

En efecto, el **Artículo I** de la **Convención Interamericana contra la Corrupción** establece que, para los fines de esta convención, se entiende por “función pública” a toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. En tanto, “funcionario público”, “oficial gubernamental” o “servidor público”, es cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

Con bastante mayor amplitud de alcance y detalle, el **Artículo 2** de la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** define que, a los efectos de la presente convención, se entenderá por “funcionario público” a toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo. También define como “funcionario público” a toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte. Igualmente, es “funcionario público” toda otra persona definida como tal en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el Capítulo II de la presente convención, podrá entenderse por “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte. Por “funcionario público extranjero” se entenderá toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea designado o elegido, y toda persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluso para un organismo público o una empresa pública. Finalmente, por “funcionario de una organización internacional pública” se entenderá un empleado público internacional o toda persona que tal organización haya autorizado a actuar en su nombre.

Por su parte, el **Artículo 4°** de la **Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”** establece –con carácter más restrictivo– que es “funcionario público” la persona nombrada mediante un acto administrativo para ocupar de manera permanente incluido o previsto en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, donde desarrolle tareas inherentes a la función del organismo o entidad del Estado en el que presta sus servicios. Además, los **artículos 5° y 6°** contemplan otros tipos de personas quienes, aunque también prestan servicios al sector público, sin embargo no son legalmente considerados como funcionarios públicos: ellos son el personal contratado y el personal del servicio auxiliar. Es más, el **artículo 2°** de esta ley excluye expresamente del ámbito de

aplicación de la misma a todas las personas que ocupan un cargo presupuestado ejerciendo una función pública originada en elección popular con lo cual se restringe aún más su aplicación general.

A su turno, el **Código Penal**, en su **artículo 14**, con un alcance más amplio que el de la **Ley N° 1626/2000**, define lo que debe entenderse por “funcionario público” en el marco de la ley penal expresando que, a los efectos de dicho código, es funcionario el que desempeñe una función pública, conforme al derecho paraguayo, sea éste funcionario, empleado o contratado por el Estado. Complementariamente con la amplitud del concepto que marca el artículo 14 del código, la norma del **artículo 16** –que establece la figura de la actuación en representación de otro– también permite considerar como “funcionario público” al sujeto autor material del hecho, independientemente de que jurídicamente su designación haya sido hecha respetando la normativa prevista para el efecto.

El **artículo 2°** de la **Ley N° 2523/2004 “Que previene, tipifica y sanciona el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y el Tráfico de Influencias”** establece que la misma será aplicable a toda persona que cumpla una función pública, o tenga facultades de uso, custodia, administración o explotación de fondos, servicios o bienes públicos, cualquiera sea la denominación del cargo, o su forma de elección, nombramiento o contratación, que incurra en los hechos punibles tipificados en la presente Ley.

## **5. CONFLICTOS DE INTERESES. GENERALIDADES.**

Antes de adentrarnos aún más en la parte substancial del asunto que nos ocupa, consideramos necesario hacer referencia a las nociones en torno a los conflictos de intereses. A este efecto, hemos tomado como base los conceptos vertidos por el consultor y experto internacional **Roberto de Michele**, en el documento “*Los Conflictos de Interés en el Sector Público*” (mayo 2006).

De hecho, para apuntar a la definición de conflictos de interés, es necesario tener en cuenta dos cuestiones. La primera, relativa a la definición misma y la segunda cómo se distinguen los conflictos de interés de otras cuestiones similares, tales como las incompatibilidades e inhabilidades y el tráfico de influencias.

La definición de conflictos de interés es una cuestión estipulativa. Es decir, depende del alcance que se le quiera dar a este término. Por ello, existen diversas definiciones posibles. Algunas provienen de tratados internacionales, otras de la legislación comparada y otras del ámbito académico. Tal vez el mejor punto de partida para comprender cómo definir a los conflictos de interés es establecer un marco general a partir de la teoría de la democracia, en la cual la integridad es un principio fundante. En este sentido, la integridad que promueve e impulsa es un concepto vinculado a la plena vigencia del Estado Social de Derecho, con una institucionalidad pública sometida a la ley y al control. En este sentido, debe entenderse que las autoridades que gobiernan el país son representantes del pueblo y deben rendir cuentas a la ciudadanía acerca de su gestión.

Por ello, cuando se cometen conductas como el abuso de poder, la utilización de bienes públicos para fines particulares, las influencias ilícitas e indebidas para beneficios personales se alteran las mismas bases institucionales del Estado. Dicho de otro modo, la corrupción pública constituye un acto de deslealtad del funcionario con sus mandantes, los ciudadanos y, en especial, con su obligación de cumplir con los fines y propósitos para los cuales fue electo o designado.

Los ciudadanos, en este marco de gobierno esperan que los funcionarios públicos actúen de manera imparcial al momento de tomar decisiones. Los principios de equidad y la imparcialidad son dos elementos centrales de la decisión pública. Tales elementos cobran mayor relevancia cuando las decisiones de los funcionarios afectan derechos fundamentales de las personas. La equidad y la imparcialidad suponen una protección frente a la arbitrariedad y la discrecionalidad. Ambos principios son, además, un componente central del estado de derecho.

Desde luego, esto no significa que los funcionarios públicos puedan tomar decisiones que dejen de afectar o beneficiar a alguien. Toda decisión pública, por definición, generara beneficios y costos. La cuestión determinante es si quien ha tomado esta decisión ha obrado teniendo en cuenta los principios antes mencionados que implican en términos prácticos tener en cuenta todos los intereses involucrados en la decisión y ofrecer razones aceptables para el curso de acción finalmente adoptado.

En términos generales, los **conflictos de interés** son situaciones en las cuales la equidad y la imparcialidad requerida para la decisión pública se han perdido.

En términos concretos, existe un **conflicto de interés** cuando un funcionario público obtiene un beneficio de manera ilegítima como resultado de una decisión que ha tomado en función de su cargo o competencias.

Según el **Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos de las Naciones Unidas** (que figura en el **Anexo** de la **Resolución N° 51/59** de la **Asamblea General** de las Naciones Unidas del **12 de diciembre de 1996** y a cuya remisión expresamente refiere el **Artículo 8 numeral 3** de la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**), *“...Los titulares de cargos públicos no utilizarán su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, funciones u obligaciones o con el ejercicio de éstas.”*

## **6. DISTINCIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS CONCERNIENTES A “CONFLICTOS DE INTERESES”, “INCOMPATIBILIDADES” E “INHABILIDADES” Y “TRÁFICO DE INFLUENCIAS”**

Los **“conflictos de intereses”** deben ser distinguidos de otras cuestiones relativas a los cargos públicos. El principal foco de confusión se presenta entre los **conflictos de interés** y las denominadas **incompatibilidades**.

Típicamente, el concepto de **conflicto de interés** se deriva de principios más amplios relacionados con un servicio público de sólidos principios. Entre dichos principios se puede citar los siguientes: (1) los servidores públicos no deben hacer mal uso o abusar del cargo público para obtener ganancias privadas para sí mismos o para terceros; (2) los servidores públicos deben anteponer el bienestar del público a los intereses privados; y (3) los servidores públicos deben cumplir con sus obligaciones de manera imparcial y sin perjuicio de ninguna persona o grupo. En los países en los que el marco legal no proporciona una definición explícita del término “**conflicto de interés**”, el conjunto de leyes y los reglamentos que operacionalizan los principios subyacentes del servicio público de sólidos principios conforman la definición.

Las “**incompatibilidades**” son aquellas situaciones que se verifican con motivo de la existencia de más de un empleo por parte del funcionario público. A diferencia de los **conflictos de interés**, en los cuales se busca preservar la equidad y la imparcialidad de la función pública, mediante la regulación de las **incompatibilidades** se busca evitar que la multiplicidad de empleos incida en la efectividad de quienes tienen un cargo público.

La regulación de **incompatibilidades** apunta a impedir que los funcionarios públicos incurran en situaciones en las cuales al existir más de un empleo no cumplan adecuadamente con las funciones que les han sido asignadas.

Las **incompatibilidades** pueden producirse por múltiple empleo en el sector público, así como en el sector público y privado. Una situación de **incompatibilidad** no necesariamente genera una situación de **conflictos de interés**. En un trabajo específico sobre la cuestión de las **incompatibilidades** se señala que “deben estar justificadas por razones de buen servicio: dedicación total a las funciones públicas; imposibilidad material de ejercer éstas simultáneamente con otras actividades”. El mismo trabajo indica que una **incompatibilidad** es el “impedimento legal para el ejercicio simultáneo de dos o más cargos”.

Otra situación que merece distinguirse es el de las denominadas **inhabilidades**. Estas son aquellas situaciones en las cuales el marco legal –por lo general a nivel constitucional– establece limitaciones o impedimentos para ejercer un cargo en particular. Por ejemplo cuando se exige a las personas una mínima edad para acceder a un cargo. Otro ejemplo de este tipo de situaciones es cuando el sistema legal impide que las personas que han cometido ciertos hechos, por lo general delitos contra la administración, accedan a un cargo público durante un período de tiempo posterior al cumplimiento de la condena. También podrían considerarse como “inhabilidades” a las prohibiciones.

En este mismo sentido, también resulta conveniente y oportuno establecer la diferencia entre el “**conflicto de intereses**” y el “**trafico de influencias**”, que es un hecho punible que en nuestro sistema jurídico penal se encuentra tipificado por el **artículo 7** de la **Ley N° 2523/2004**. Concretamente, habíamos señalado antes que existe un **conflicto de intereses** cuando un funcionario público obtiene un beneficio de manera ilegítima como resultado de una decisión que ha tomado en función de su cargo o competencias.

En cambio –de acuerdo con el texto la norma legal invocada precedentemente– en el **tráfico de influencias** el sujeto involucrado en el ilícito es un tercero quien, invocando poseer relaciones de importancia o influencia reales o simuladas, recibe dinero o cualquier otro beneficio como recompensa por sus gestiones de intermediación ante un funcionario público que se encuentre atendiendo un asunto que debe ser resuelto por éste.

## **7. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA REGULACIÓN DE NORMAS DE CONDUCTA TENDIENTES A PREVENIR LOS CONFLICTOS DE INTERESES**

Las convenciones internacionales contra la corrupción que la República del Paraguay ha ratificado establecen la obligación de que sus Estados Partes atiendan las cuestiones relativas a prevenir conflictos de intereses.

- Así, la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, en su **Artículo III, incisos 1 y 2**, establece que los Estados Partes convienen en **considerar la aplicabilidad de medidas**, dentro de sus propios sistemas institucionales, **destinadas a crear, mantener y fortalecer**:

1. **Normas de conducta** para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. **Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses** y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

2. **Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento** de dichas normas de conducta.

- Por su parte, la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, en su **Artículo 8, incisos 3, 5 y 6**, que regula sobre **Códigos de conducta para funcionarios públicos**, dispone que

3. Con miras a aplicar las disposiciones del presente artículo, cada Estado Parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, **tomará nota de las iniciativas pertinentes** de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el **Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos**, que figura en el **Anexo de la Resolución N° 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996**.

5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, **establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las**

**autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.**

6. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de **adoptar**, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, **medidas disciplinarias o de otra índole** contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.

Por consiguiente, las normas previstas en las convenciones invocadas precedentemente, son las que establecen las bases y parámetros que sus Estados Partes –y, entre éstos, la República del Paraguay– deben observar en materia de legislación sobre conflictos de intereses.

#### **8. EXPOSICIÓN DE LAS NORMAS DE CONDUCTA QUE ACERCA DE CONFLICTOS DE INTERESES EXISTEN EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL**

En nuestro sistema legislativo nacional no se tiene promulgada ley alguna que regule especialmente la materia relativa a “conflictos de intereses”. No obstante, nuestra legislación positiva sí cuenta con un conjunto de disposiciones dispersas en varias leyes y que guardan relación con normas de conducta referidas a la ética pública. Más específicamente, las disposiciones constitucionales y legales en vigor establecen normas sobre incompatibilidades e inhabilidades de los funcionarios públicos, que podrían entenderse como un marco preventivo para evitar situaciones de conflicto de intereses. Las principales disposiciones en este sentido se encuentran reguladas en la **Constitución**, en la **Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”** y en la **Ley N° 2051/2003 “De Contrataciones Públicas”**.

De hecho, la **Constitución**, en varias de sus normas (**artículos 105, 173, 175, 196, 197, 198, 199, 235, 237, 241, 245, 254, 258, 263, 267, 270, 278, 284**), prevé regulaciones referidas a incompatibilidades y/o inhabilidades para la postulación o el ejercicio de la función pública por parte de la generalidad de los funcionarios públicos y para los Miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, Senadores y Diputados, Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros del Poder Ejecutivo, Procurador General del Estado, Jueces y Magistrados del Poder Judicial, Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Miembros del Consejo de la Magistratura, Fiscal General del Estado y Agentes Fiscales, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, y no se refieren a incompatibilidades y/o inhabilidades para el ejercicio de actividades con posterioridad al cese de la función pública.

También la **Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”**, en sus **artículos 57** (referido a las obligaciones del funcionario público), **60** (relativo a las prohibiciones al funcionario), **61 y 62** (reglamentarios de la prohibición de doble remuneración), establece normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas desde la perspectiva de las convenciones, aunque sin referirse expresamente a “conflictos de intereses”, tal y cual ha sido dicho antes de ahora.

En este mismo sentido, el **artículo 40, incisos a y b**, de la **Ley N° 2051/2003 “De Contrataciones Públicas”** también regula la materia que nos ocupa. En efecto, dicen las normas invocadas precedentemente que “...no podrán presentar propuestas en los procedimientos de contratación previstos en esta ley, ni contratar con los organismos, entidades y municipalidades:”

*“a) los funcionarios o empleados públicos que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación, y que tengan interés personal, familiar o de negocios con el proveedor o contratista, incluyendo aquellas personas con las que pueda resultar algún beneficio para ellos, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o afines hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios, accionistas o sociedades de las que el funcionario o empleado público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte en los últimos seis meses”.*

Este artículo puede ser aplicable incluso cuando un oferente es una persona jurídica entre cuyos integrantes o socios se encuentra un funcionario público. **La condición para la aplicación de este inciso se cumple cuando el funcionario interviene en cualquier etapa del procedimiento de contratación, cualquiera sea su rango o jerarquía.**

*“b) quienes conforme a la Ley de la Función Pública se encuentren imposibilitados;...”.*

Este inciso se remite a las prohibiciones establecidas en la Ley de la Función Pública. Debe destacarse, en primer término que –a diferencia de lo dispuesto en el inciso a)– este inciso no requiere que el funcionario haya intervenido en cualquier etapa del procedimiento de contratación. Basta que se encuentre en algunas de las situaciones de prohibición establecidas en la ley de la función pública.

La Ley de la Función Pública (N° 1626) hace referencia a diversas prohibiciones aplicables a los funcionarios públicos, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes:

- dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, a personas físicas o jurídicas que fueran proveedores o contratistas del Estado (artículo 60 inciso m)
- ejercer una industria o comercio relacionado con las actividades del organismo o entidad del Estado en que presta servicio, sea personalmente o como socio o miembro de la dirección, administración o sindicatura de sociedades con fines de lucro (artículo 60 inciso o).
- realizar trabajos que no puedan conciliarse con las obligaciones del cargo (artículo 60 inciso o).
- realizar trabajos que no puedan conciliarse con la dignidad del cargo (artículo 60 inciso o)

- ejecutar actividades ocupando tiempo de la jornada de trabajo (artículo 60 inciso d);
- intervenir directamente, por interpósita persona o con actos simulados, en la obtención de concesiones del Estado o de cualquier privilegio por parte del mismo que importe beneficios propios o de terceros (artículo 60 inciso h)

Como puede notarse, estas prohibiciones –que se relacionan con la conducta ética que deben guardar los funcionarios públicos– constituyen causales que impiden la participación de los mismos, directamente o a través de empresas, en procesos de contratación pública. Estas hipótesis no solo alcanzan a aquellos funcionarios cuya actividad en la sociedad se encuentre vinculada con las actividades del organismo o entidad en que presta sus servicios, sino también a otras situaciones que –repetimos– emergen de la necesidad de que los funcionarios tengan un comportamiento ético en el ejercicio de sus funciones públicas.

Por ejemplo, la Ley N° 1626 De la Función Pública prohíbe que el funcionario tenga poderes de dirección, administración o representación de la sociedad contratista o proveedora del Estado. En esta hipótesis, la oferta presentada por una empresa, en base a actos de dirección, representación o administración efectuados por un funcionario contra expresa prohibición de la ley es nula y debe ser descalificada. Se aplica en este caso el artículo 60 inciso m de la Ley de la Función Pública, y las disposiciones sobre nulidad de los actos jurídicos previstas en la legislación civil y administrativa.

Otra hipótesis puede presentarse cuando el funcionario tenga una participación en la sociedad (accionista o miembro) oferente y que incida en el proceso de toma de decisiones (ya sea por su participación en las Asambleas en el caso de las S.A., o por su carácter de socio en el caso de SRL). En esta hipótesis, la violación a la prohibición se podría configurar de diversas formas, ya sea porque realiza trabajos que no pueden conciliarse con las obligaciones o la dignidad de su cargo (artículo 60, o), o porque interviene directamente, por interpósita persona o con actos simulados, en la obtención de concesiones del Estado o de cualquier privilegio por parte del mismo que importe beneficios propios o de terceros (artículo 60 inciso h), o porque dirige y administra de hecho la sociedad (artículo 60, m), o porque ejecuta actividades ocupando tiempo de la jornada de trabajo (artículo 60, d).

Una limitación amplia de la Ley N° 1626 es la que prohíbe a los funcionarios intervenir directamente o en actos simulados en la obtención de cualquier privilegio por parte del Estado que importe beneficios propios o de terceros, mencionada en el artículo 60 inciso h. Se refiere en este caso, a una acepción amplia de la palabra “privilegio”, o en su caso al denominado “privilegio convencional”, que es *“El reconocido por contrato como preferencia entre prestadores”* (Diccionario Jurídico de Manuel Osorio). La adjudicación en un contrato constituye indudablemente un privilegio convencional, porque implica preferir a una persona física o jurídica entre varios oferentes.

El beneficio propio del funcionario surgiría con evidencia cuando éste es accionista o socio de una sociedad de carácter comercial, pues ésta persigue –por su propia

naturaleza– un fin de lucro, y el carácter de accionista o socio le concede a éste el derecho de participar en las ganancias de la sociedad.

Por tanto, la limitación o prohibición para contratar establecida en el inciso b del artículo 40 de la Ley N° 2051/03 sería aplicable cuando un funcionario tuviere alguna participación como socio o accionista en una sociedad que pretenda contratar con el Estado, porque esta situación podría importar el otorgamiento de una situación de privilegio convencional a favor del funcionario. Adviértase que en este caso no sería necesario que la actividad en la sociedad se encuentre vinculada con las actividades del organismo o entidad en que presta sus servicios. Este tipo de situaciones podrían ser objeto de dispensa especial según el marco normativo que se establezca, por este tipo de cuestiones difusas se hace necesario contar con mecanismos preventivos.

Otra limitación establecida en la Ley N° 1626 contiene una prohibición amplia al prohibir toda ocupación que no pueda conciliarse con la dignidad del cargo (artículo 60 o, segunda parte). Para aplicar este inciso tampoco se requeriría que la actividad del funcionario se vinculara con la actividad de la institución en la cual presta servicios. Bastaría que la actividad del funcionario en la sociedad, repetimos, no pueda conciliarse con la dignidad del cargo. Este concepto de dignidad se vincularía –como ya lo hemos dicho– con la probidad en el cargo, con una adecuada conducta ética del funcionario.

Sin embargo, tal como ha sido expuesto antes de ahora, debe tenerse presente que la **Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”** no considera “funcionario o empleado público” al personal contratado, ni al personal de servicios generales, ni a los altos funcionarios electos en votación popular, ni a muchos otros funcionarios de alto rango indicados en su artículo 2°, razón por la cual las prohibiciones a que se refiere el **artículo 40, inciso b**, de la **Ley N° 2051/2003 “De Contrataciones Públicas”** no le son aplicables a los mismos.

A este mismo respecto, cabría señalar que tal vez el primer intento de regulación más específica en materia relativa a “**conflictos de intereses**” está plasmado en el **Proyecto de Ley de Ética de la Función Pública**, presentado a la Cámara de Senadores por el Senador Carlos Filizzola. El **artículo 16** de este proyecto legislativo incluye entre sus disposiciones una regulación puntual, pero bastante general, sobre “**conflictos de intereses**”. En efecto, los sujetos obligados no podrán mantener relaciones ni aceptar situaciones en las cuales sus intereses personales pudieran verse en conflicto con la necesaria equidad e imparcialidad que deben revestir sus actuaciones.

En estos y otros casos, en donde exista conflicto de intereses, deberán excusarse de entender. De acuerdo con su **artículo 2**, es sujeto obligado al cumplimiento de esta ley, cualquier persona física que desempeñe funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en cualquiera de sus niveles jerárquicos, ya sea en entidades estatales, binacionales, autárquicas o descentralizadas, incluidos los que han sido seleccionados, nombrados o electos popularmente para desempeñar toda y cualquier actividad que deba ser desarrollada de manera provisoria o permanente, remunerada o no, realizada por una persona física, en nombre del Estado o al servicio del Estado, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

## 9. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MESICICC FORMULADAS A LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY EN EL MARCO DE LA PRIMERA RONDA DE ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN Y DE LAS POLÍTICAS DE ACCIÓN Y DE GESTIÓN PÚBLICA

En el mes de **julio de 2003**, con base en el informe proporcionado por la República del Paraguay para la primera evaluación, el **Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – MESICICC** formuló las siguientes recomendaciones al respecto del asunto en cuestión:

***“La República del Paraguay ha considerado la aplicabilidad y adoptado ciertas medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, de acuerdo con lo dicho en la sección 1.1 del capítulo II de este informe.”***

*“En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República del Paraguay considere la siguiente recomendación:”*

**1.1.1** *Asegurar que las leyes relativas a conflictos de intereses estén en plena vigencia, aplicando las recomendaciones 7.1. y 7.2. cuando sea el caso<sup>9</sup>, y **que puedan ser extendidas a todos los funcionarios y empleados públicos** y que permitan la aplicación práctica y efectiva de un sistema de ética pública.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República del Paraguay podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- ***Cubrimiento para todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de todos los niveles, ramas y órganos del Estado*** (ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).
- ***Cubrimiento de todos los momentos en los cuales pueden advertirse o presentarse los conflictos de intereses:*** antes de que se asuman las funciones públicas; durante su desempeño; y con posterioridad a su ejercicio, estableciendo restricciones adecuadas para quienes dejan de desempeñar un cargo público (ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).

---

<sup>9</sup> **Primer Informe de Evaluación del Comité de Expertos del MESICICC a la República del Paraguay**, julio de 2003, “...7. RECOMENDACIONES GENERALES. - Con base en el análisis y los aportes realizados a lo largo de este informe, el Comité sugiere que la República del Paraguay considere las siguientes recomendaciones: - 7.1. Desarrollar e implementar nuevas normas y sistemas para el tratamiento adecuado de los temas analizados a lo largo de este informe si los mismos, tal como están regulados en la actual Ley de la Función Pública, son declarados inconstitucionales. – 7.2. Impulsar la revisión y adecuación en su caso, de las normas vigentes que regulan la función pública, para prevenir y sancionar las conductas indebidas de los funcionarios o empleados públicos, en todos los niveles, así como para establecer sus obligaciones en el desempeño de su cargo. –”

- *Establecer mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas orientadas a prevenir conflictos de intereses, determinando las instancias o funcionarios responsables de vigilar dicho cumplimiento, y previendo la aplicación de medidas o sanciones en caso de incumplimiento.*
- *Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, y para absolver las consultas de los mismos al respecto, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con relación a dichas normas.*
- *Elaborar e implementar códigos de conducta ética para todos los funcionarios y empleados públicos”.*

En la actualidad, a más de tres años desde aquél primer informe evaluativo –y si bien se han experimentado algunos avances en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones precedentes– debe afirmarse que la República del Paraguay aún ofrece numerosas deficiencias legislativas en torno al aspecto que nos ocupa.

De hecho, aunque existen algunos códigos de ética establecidos por la Contraloría General de la República, por la Cámara de Diputados y por la Corte Suprema de Justicia, señalamos que tales instrumentos normativos de conductas únicamente son aplicables a los sujetos que se encuentran bajo el ámbito de administración de los órganos que los establecieron y aún a no todos los funcionarios públicos que dependen jerárquicamente de las autoridades de dichos organismos.

Por consiguiente, resulta imperioso e impostergable que el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo sancionen y promulguen una Ley de Ética de la Función Pública, que sea aplicable a la totalidad de los funcionarios y servidores públicos, incluso a los designados por elección popular.

En este sentido, atendiendo a las particularidades que se relacionan con los asuntos referidos a los conflictos de intereses, también se vuelve necesario establecer algún régimen legal específico que regule esta materia, normativizando las situaciones que pudieran resultar en este tipo de conflictos antes, durante y después del ejercicio del cargo inherente a la función pública.

Además de ello, se impone que las autoridades nacionales pertinentes (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, en su caso) realicen sus mayores esfuerzos para actualizar, corregir y poner en vigencia efectiva un código que regule la función pública y que instale la carrera del servicio civil y del empleo público en general, de modo tal a eliminar definitivamente la incertidumbre y inestabilidad legal que actualmente se presenta en torno a la incompleta e irregular vigencia de la **Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”**, que ha sido generalizadamente atacada de inconstitucional, por una parte, que tampoco se aplica a los funcionarios superiores de la administración.

Lo expuesto precedentemente no resta mérito ni desconoce la vigencia efectiva de la **Ley N° 2051/2003 “De Contrataciones Públicas”**, que contiene varias normas que regulan sobre conflictos de intereses en la materia contractual administrativa, así como la de otras muchas leyes de diversos tipos que también disponen al respecto de conflictos de intereses, inhabilidades o incompatibilidades. Sin embargo, en nuestra opinión, tales disposiciones normativas merecen ser sistematizadas en un único cuerpo legal que regule de manera específica sobre este tema.

#### **10. ESTRATEGIAS QUE PODRÍAN IMPLEMENTARSE PARA ENFRENTAR EL RIESGO DE CONFLICTOS DE INTERESES**

Basados en las consideraciones que el ya antes nombrado **Roberto de Michele** realizara en su precitado documento: *“Los Conflictos de Interés en el Sector Público”* (mayo 2006), se puede afirmar que existen diversas estrategias para enfrentar el problema de los conflictos de interés. Sin embargo, la aplicación de políticas efectivas para la prevención de los conflictos de interés resulta una tarea compleja pues requiere combinar **factores legales, institucionales y de gestión** de manera coherente y efectiva.

En efecto, **Michele** afirma que únicamente se podrán alcanzar los resultados deseados *“en la medida que se combinen adecuadamente las respuestas técnicas con el análisis con el desarrollo de la capacidad política e institucional para implementar este tipo de estrategias. En tal sentido, es necesario evitar dos extremos indeseables. Por un lado, se deben desechar las estrategias que son técnicamente consistentes pero políticamente inviables. Por otro lado, muchas estrategias que son acompañadas por el apoyo político e institucional suficiente fracasan por errores técnicos en la definición de algunos de sus componentes básicos”*.

**La definición del marco legal** es un elemento crítico para que la estrategia de prevención de los conflictos de interés sea efectiva. Un marco legal inconsistente o impreciso difícilmente puede ser aplicado en la práctica, tal como ocurre en el sistema normativo paraguayo en el cual las normas sobre conflicto de intereses, inhabilidades e incompatibilidades se encuentran dispersamente legisladas según se expuso en el párrafo 8 de este documento. Por consiguiente, el marco normativo debe ser preciso en la definición de las situaciones que se consideran como “conflictos de interés”. Al respecto, **Michele** sostiene que *“en el caso de un país sin tradición institucional en esta materia, la recomendación es partir de las definiciones más restrictivas de conflictos de interés, concentrándose especialmente en aquellas situaciones concretas o actuales. El marco legal deberá distinguir del modo más claro posible las situaciones de conflictos de interés, de aquellas de incompatibilidad u otras inhabilidades”*.

Entre las medidas que propone **Michele** para regular los conflictos de intereses, se sugiere que el marco legal debería establecer un esquema amplio y coherente de “remedios para las situaciones de conflictos de interés”, entre los cuales podrían incluirse “remedios personales”, aplicables al funcionario en forma preventiva (excusación o recusación del funcionario, venta de activos del funcionario o traspaso de tales activos a un “fideicomiso ciego”, reasignación de funciones o renuncia del funcionario), remedios procesales para reforzar la equidad e imparcialidad de la toma de decisiones (audiencias públicas, libre acceso a la información), .

El marco legal, ante todo, debe buscar que se establezca un sistema de reglas consistente y coherente que permita que los funcionarios públicos conozcan las situaciones en las cuales pueden verse afectados por un conflictos de interés. Como ya se indicó, la definición adoptada será una estipulación producto de una evaluación técnica, política e institucional.

Sin embargo, todo y cualquier marco normativo regulador de los conflictos de intereses sólo constituye un elemento abstracto si no cuenta con un adecuado y eficaz marco institucional que pueda aplicar la legislación establecida.

**El marco institucional**, a su vez, debería abordar dos aspectos. El primero sería el establecimiento de un organismo con las competencias suficientes para aplicar el marco legal (tal vez, en el caso paraguayo, dicho organismo podría ser la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta la afinidad de sus funciones y competencias con el asunto que aquí nos ocupa). El segundo aspecto debería consistir con la aplicación de un sistema de declaraciones juradas de intereses, con el objeto de contar con un instrumento de detección de estos problemas.

En cuanto a las funciones y competencias del organismo responsable de aplicar el marco legal, **Michele** sostiene que éste debería –entre otras funciones– producir dictámenes, resoluciones, opiniones e instrucciones para resolver casos en el ámbito administrativo y ofrecer asistencia a los funcionarios públicos y a los particulares en materia de situaciones que podrían implicar posibles conflictos de intereses, y administrar el sistema de declaraciones juradas de intereses de los funcionarios públicos, las cuales deberían efectuarse al inicio y término de las funciones y renovarse anualmente mientras dure la ocupación del cargo o el ejercicio de la función, debiendo permitirse el acceso de la ciudadanía al contenido de tales declaraciones juradas.

## 11. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Al efecto de resumir las conclusiones del tema que nos ocupa, enfatizamos que una adecuada estrategia de prevención de conflictos de intereses requiere tres componentes básicos. Primero es necesario definir el marco legal con estándares y normas que ayuden a identificar, prevenir y solucionar situaciones de conflicto. Segundo, implementar un procedimiento o sistema de declaración financiera para reunir y procesar la información relacionada con los intereses privados de los funcionarios públicos. Finalmente, el tercer componente implica la aplicación de las normas sobre conflictos de intereses<sup>10</sup>.

Lo expuesto precedentemente, sumado a las recomendaciones dadas por el Comité de Expertos del MESICICC durante la primera ronda de evaluación efectuada a la República del Paraguay, nos inducen a reafirmar que los principales desafíos que

---

<sup>10</sup> **De Michele, Roberto**, *Conflictos de Intereses y Transparencia*, conferencia sobre la Consolidación Democrática y Transición organizada por la Fundación Gorbachev (citado en *Convención Interamericana contra la Corrupción. Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción, República Argentina, 2004).

deberían ser superados por nuestra parte para establecer un sistema normativo regulador y preventivo de la materia que nos ocupa –vale decir, acerca de “conflictos de intereses”– apuntan hacia la definitiva instalación de una carrera de la función pública, así como a permitir el más libre acceso a la información pública, y a poner en vigencia un código de normas específicas y sistematizadas reguladoras de la conducta y ética públicas, sin dejar de lado la vigencia de una ley de protección al denunciante de actos de corrupción.

Hemos visto –a lo largo de este informe de análisis– que la República del Paraguay tiene diversas normas de carácter constitucional y legal relativas a conflictos de intereses. Pero, también hemos considerado que es necesario regular –mediante instrumentos legales específicos y determinados– aspectos que ayuden a identificar, prevenir y solucionar situaciones de conflicto entre los intereses privados del funcionario y el más correcto, honorable y debido cumplimiento de los deberes y obligaciones que le impone el desempeño o el ejercicio del mismo cargo que ocupa en la función pública.

La ley específica acerca de conflictos de intereses también debería regular la presentación y renovación periódica de los datos contenidos en la declaración de bienes y rentas de los funcionarios públicos, y la efectiva aplicación de sanciones a los infractores de sus normas.

En tal sentido, el *Proyecto de Ley de Ética de la Función Pública* –que se encuentra en estudio en algunas comisiones asesoras de la Cámara de Senadores– bien podría ser el instrumento normativo que atienda esta deficiencia legislativa paraguaya en esta materia. No obstante, en la legislación comparada existen numerosos modelos preceptivos de este tipo de normas que podrían servir de base a propuestas reglamentarias más específicas y puntuales en cuestiones de “conflictos de intereses”, pero teniendo presente lo anteriormente expuesto acerca de la necesidad de aplicar en forma combinada las nuevas normas concomitantemente con las políticas institucionales.

## **12. FUENTES CONSULTADAS**

- Ley N° 977/1996 “Que aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción”.
- Ley N° 1015/1997 “Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos Destinados a la Legitimación de Dinero o Bienes”.
- Ley N° 1.160/1997 “Código Penal”.
- Ley N° 2298/2003 “Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada”.
- Ley N° 2523/2004 “Que Previene, Tipifica y Sanciona el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y el Tráfico de Influencias”.

- Ley N° 2535/2005 “Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.
- Ley N° 2777/2005 “Que Prohíbe el Nepotismo en la Función Pública”.
- Ley N° 2880/2006 “Que Reprime Hechos Punibles contra el Patrimonio del Estado”.
- Convención Interamericana contra la Corrupción. Desafíos para la República del Paraguay. Informe de Paraguay de la Primera Ronda de Evaluación. Asunción – Paraguay. Agosto, 2003.
- Manejo de Conflictos de Interés en las Américas: una revisión comparativa. Eric Raile.
- Borrador del Plan Nacional de Integridad 2006, documento interno pendiente su discusión pública.
- Los conflictos de interés en el sector público. Roberto de Michelle. Documento de Trabajo.
- Anteproyecto N° 009 por el cual se Previene el Conflicto de Intereses en la Administración Pública. Proyectista H.L. José I. Blandón F. Asamblea Legislativa de Panamá. Presentado en septiembre del 2004. [www.asamblea.gob.pa/index.asp](http://www.asamblea.gob.pa/index.asp)
- Informe de la República del Paraguay sobre las disposiciones seleccionadas para la segunda ronda de evaluación de la CICC. Marzo, 2006. <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nuevos paradigmas para la prevención y combate en el escenario global. Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. República Argentina. 2004.
- Clasificación de la Legislación Nacional Aportada por los países participantes en el marco de la Primera Ronda de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales, Oficina de Cooperación Jurídica de la OEA. [www.oas.org/juridico/spanish/segu\\_legis\\_IA.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/segu_legis_IA.htm)

\*/\*\*