0091/9
ST 1

Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores

Asunción, 28 de abril de 2021

Señor
V.E. Sen. Nac. OSCAR SALOMÓN, Presidente
Honorable Cámara de Senadores
E. S. D.

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Excelencia, y por su intermedio al pleno de la Honorable Cámara de Senadores, a fin de presentar y someter a consideración el Proyecto de Ley: **DE PROTECCIÓN A DENUNCIANTES Y TESTIGOS DE CASOS DE CORRUPCIÓN.**

Presento este Proyecto de Ley, en respuesta a la necesidad de brindar garantías suficientes y protección a los funcionarios y ciudadanos en general que tengan conocimiento de un hecho de corrupción en la Administración Pública de manera a que los mismos tengan el coraje y el incentivo necesario para presentar su denuncia ante los órganos pertinentes.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle mi más alta estima y consideración.

Atentamente.-

Salyn Buzarquis
Senador de la Nación

HONORABLE CÁMARA DE SENADORES
RECIBIDO
28-04-2021
MESA DE ENTRADA
SECRETARIA GENERAL

RECIBIDO
MESA DE ENTRADA
28 ABR. 2021
H. CAMARA DE SENADORES

Carlos Ronso
Jefe de Actualización de Expedientes
Secretaría General
H. Cámara de Senadores

Mario Villalba
H. Cámara de Senadores

28/04/21
10:30 hs

LEY N°...

DE PROTECCIÓN A DENUNCIANTES Y TESTIGOS DE CASOS DE CORRUPCIÓN

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer normas, procedimientos y mecanismos para facilitar y proteger la denuncia de actos de corrupción, susceptibles de ser investigados y sancionados administrativa o penalmente, y para proteger al funcionario público o a cualquier persona que, de buena fe, denuncie dichos actos o testifique sobre los mismos.

Artículo 2°. Entidades de la administración pública.

A los efectos de la presente ley se entenderá como entidades de la administración pública, todas aquellas alcanzadas por las disposiciones de la Ley 1626 Estatuto del Funcionario Público, así como las empresas del Estado, las binacionales, entes autárquicos, descentralizados, mixtos, y todas las instituciones del Poder Judicial.

Artículo 3°. Hechos generadores o hechos de corrupción.

A los efectos de la presente ley se entenderá como hechos generadores o hechos de corrupción a todas aquellas acciones u omisiones arbitrarias realizadas por funcionarios públicos o prestadores de servicios del Estado o cualquier persona física o jurídica que se encuentre administrando fondos públicos que afecten o pongan en peligro la función o el servicio público prestado, o supongan un cambio en el destino de fondos afectados a aquellos servicios o de las evidencias surja la clara comisión de delitos tipificados como hechos punibles conforme la legislación positiva vigente.

Artículo 4º. Autoridad de Aplicación.[1]

La Autoridad de Aplicación de la presente ley será la Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción del Ministerio Público, quien designará a los funcionarios encargados de recepcionar y realizar un análisis pormenorizado de las denuncias que llegaran a su conocimiento.

Salyn Buzarquis
Senador Nacional

[1] De acuerdo a lo establecido en la Resolución de la Fiscalía General del Estado Nº 2248/07 esta Unidad Especializada atiende denuncias sobre hechos que afectan la administración del Estado en detrimento del interés público y sobre los hechos que afectan negativamente el orden económico nacional, debido a un significante perjuicio patrimonial para particulares como para el Estado.
Cabe destacar que también se interviene en los hechos punibles de financiamiento del terrorismo, conforme a lo establecido en la Resolución F.G.E. N.º 4823/11, y al artículo N.º 3 de la Ley 4024/2010 "Que castiga hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del Terrorismo"

Artículo 5º. De la obligación de denunciar y los beneficiarios de la presente ley.[2]

De conformidad a lo establecido en el artículo 286 del Código Penal están obligados a denunciar:

1. Funcionarios Públicos, en los términos establecidos en el artículo 2º de la presente ley.
2. Ex funcionarios públicos.
3. Toda persona que preste servicios en las entidades públicas, entes descentralizados, empresas del Estado o con capital mayoritario del Estado.
4. Toda persona que trabajando en una empresa privada que, contrato de por medio, esté prestando servicios al Estado.
5. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento del hecho de corrupción.

Artículo 6º. Excepciones a la aplicación de la presente ley.

Estarán exentas del alcance de la presente ley las denuncias que puedan afectar a la información pública reservada, en los términos del artículo 22 de la LEY N° 5.282 DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL.

Artículo 7º. Medidas de protección a los denunciantes.

1. La Autoridad de Aplicación velará por la reserva de la identidad del denunciante. A dicho efecto, generará un código de identificación del denunciante, del cual será responsable en caso que la misma se dé a publicidad por cualquier medio. No podrá darse información ni entregarse ningún documento, salvo por orden de la autoridad competente, o en caso extraordinario por solicitud de un tribunal. No obstante lo anterior, el programa podrá ser auditado respecto a los procedimientos de operación pero en ningún caso los auditores podrán conocer los nombres o las ubicaciones de los testigos que hubiesen cambiado de nombre o fueren relocalizado
2. La Autoridad de Aplicación será competente para recibir denuncias de actos de hostilidad, como el despido arbitrario sobreviviente al denunciante, disminución de su salario, traslado intempestivo de su lugar trabajo, cambios injustificados de la

[2] Art. 286. OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR. Tendrán obligación de denunciar los hechos punibles de acción pública:
1) los funcionarios y empleados públicos que conozcan el hecho en ejercicio de sus funciones;
2) los médicos, farmacéuticos, enfermeros, y demás personas que ejerzan cualquier rama de las ciencias médicas, siempre que conozcan el hecho en el ejercicio de su profesión u oficio y que éste no le haya sido confiado bajo secreto profesional, y;
3) las personas que por disposición de la ley, de la autoridad, o por algún acto jurídico, tengan a su cargo el manejo, la administración, el cuidado o control de bienes o intereses de una institución, entidad o persona, respecto de los hechos punibles cometidos en perjuicio de éste o de la masa o patrimonio puesto bajo su cargo o control, siempre que conozcan del hecho por el ejercicio de sus funciones.
En todos estos casos, la denuncia dejará de ser obligatoria si razonablemente arriesga la persecución penal propia, del cónyuge, conviviente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o por adopción, o segundo de afinidad, o cuando los hechos fueron conocidos bajo secreto profesional.

Salyn Buzarquis
Senador Nacional

naturaleza de su tarea, u otros que denoten una modificación de las relaciones laborales y de subordinación no justificables.

3. Recibidas estas denuncias, la Autoridad de Aplicación coordinará con la Secretaría de la Función Pública o la autoridad administrativa del trabajo correspondiente la protección de los derechos laborales del denunciante para que se constate lo denunciado en forma sumaria con respecto al o los funcionarios involucrados. Si el denunciante por algún motivo, se encontrare en una situación de trabajo precario con la administración, la prestación de la denuncia no podrá significar la desafección del mismo a la institución — pública o privada — que se encuentre prestando servicios al Estado.
4. De comprobarse que existe relación entre el testimonio y los actos de hostilidad, y que con estos se tenga la intención de amedrentar o castigar a los denunciantes y testigos, se dispondrá la citación al responsable de dichos actos para que cesen tales conductas bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 8º de la presente Ley.
5. Las autoridades competentes de la institución que sufrió el perjuicio económico podrán otorgar beneficios económicos a favor de el o los denunciantes y testigos de actos de corrupción cuando como producto de la información proporcionada se haya permitido la recuperación del monto del perjuicio ocasionado, o se haya aportado información veraz y útil que coadyuve a la identificación y localización de recursos, derechos o bienes relacionados o susceptibles de ser vinculados en operaciones relacionadas con actos de corrupción.
6. El monto de la recompensa, corresponderá hasta el equivalente del 30% del valor de lo recuperado, conforme a la tasación que será realizada por las autoridades competentes que valorarán la relevancia de la información proporcionada.
7. Para el caso en que el hecho de corrupción no suponga la comisión de un hecho punible tipificado, pero que de todas maneras constituya una falta administrativa que haya conllevado el perjuicio pecuniario a la administración pública, los antecedentes del caso serán remitidos a la Procuraduría General de la República a fin de gestionar las acciones de recupero de los montos defraudados al Estado Paraguayo.

Artículo 8º. De la obligación de colaborar.[3]

[3] Artículo 292.- Frustración de la persecución y ejecución penal
1° El que intencionalmente o a sabiendas impidiera que otro fuera condenado a una pena o sometido a una medida por un hecho antijurídico, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.
2° La misma pena se aplicará al que intencionalmente o a sabiendas, impidiera total o parcialmente la ejecución de la condena de otro a una pena o medida.
3° La pena no excederá de la prevista para el hecho realizado por el otro.
4° En estos casos, será castigada también la tentativa.
5° No será castigado por frustración el que mediante el hecho tratara de impedir ser condenado a una pena o sometido a una medida, o que la condena se ejecutara.

Salyn Buzarquis
Senador Nacional

Los funcionarios afectados por la denuncia en carácter de realizadores, encubridores o cómplices deberán prestar el deber de colaboración para el esclarecimiento del hecho. Si se dieren algunas de las situaciones previstas en el artículo anterior, en donde el denunciante fuese víctima de represalias o sus compañeros, superiores u otros afines, demostrasen belicosidad en la investigación de la denuncia, estos serán pasibles de acción penal por la misma autoridad de aplicación, de conformidad a lo establecido en los artículos 292 y 293 del Código Penal Paraguayo y sin perjuicio de ser investigado por la comisión de otros hechos antijurídicos tipificados que hayan sido cometido por el funcionario.

Artículo 9º. Denuncia maliciosa.

El que, pretendiendo los beneficios de esta norma realizare una denuncia falsa sobre un supuesto hecho ilegal o arbitrario incurrirá en el delito tipificado en el artículo 289 del Código Penal Paraguayo[4] y a tal efecto, el Ministerio público derivará el caso al agente fiscal de turno que corresponda.

Artículo 10º. Compromiso de Difusión.

Todas las entidades públicas deben establecer los procedimientos necesarios para difundir entre sus empleados y la ciudadanía los alcances de esta Ley, publicando su texto, cuando menos, en los lugares de mayor visibilidad, en sus redes sociales o en los documentos que — según el caso — compartan con los usuarios de los servicios que prestan.

Sin perjuicio de ello se podrán implementar otro tipo de mecanismos que garanticen el conocimiento de la presente norma.

Artículo 11. Exclusión de protección.

No alcanzará las medidas dispuestas en la presente norma a aquellas personas que sean autores o cómplices de los delitos de corrupción que denuncian.

6° Quedará eximido de pena el que realizara el hecho en favor de un pariente.
Artículo 293.- Realización del hecho por funcionarios
1° Cuando el autor del hecho señalado en el artículo anterior fuera un funcionario encargado de la colaboración en:
1. el procedimiento penal o el procedimiento sobre la aplicación de una medida; o
2. la ejecución de una pena o de una medida señalados en los artículos 72 y 86 al 96,
la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta cinco años.
2° En estos casos, será castigada también la tentativa y no se aplicarán los incisos 3° y 6° del artículo anterior.

[4] Artículo 289.- Denuncia falsa
El que a sabiendas y con el fin de provocar o hacer continuar un procedimiento contra otro:
1. le atribuyera falsamente, ante autoridad o funcionario competente para recibir denuncias, haber realizado un hecho antijurídico o violado un deber proveniente de un cargo público;
2. le atribuyera públicamente una de las conductas señaladas en el numeral anterior; o
3. simulara pruebas contra él,
será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

Salyn Buzar
Senador Naci

En tal caso, las autoridades jurisdiccionales valorarán conforme a la normativa vigente el grado de colaboración de los mismos para los procesos en los que eventualmente se vean envueltos.

Artículo 12. Disposición transitoria.

El Poder Ejecutivo dispondrá de 90 días corridos una vez sancionada la presente norma para reglamentarla decreto mediante. La ausencia de reglamentación antes de o con posterioridad al plazo mencionado, no impedirá que las autoridades aquí obligadas ajusten sus responsabilidades a las disposiciones de la presente norma.

Artículo 13. De forma

Salyn Buzarquis
Senador Nacional

Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores

Exposición de Motivos

Este proyecto de ley es producto de un trabajo técnico calificado elaborado en el marco de un servicio de consultoría solicitada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y presentado por el Dr. Carlos Sebastián Acha Mendoza. El mismo en su Informe Final detalla lo siguiente: RECOMENDACIONES FINALES SOBRE EL ANTEPROYECTO. Las recomendaciones han sido de una alta calidad técnica principalmente porque han provenido de profesionales de sólida formación jurídica penal que a su vez ocupan cargos de relevancia en la Secretaría Nacional Anticorrupción, Policía Nacional, Procuraduría General de la República, Fiscalía de Protección a Testigos, Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero, entre otros.

Respecto al Título "Protección a Denunciantes de Casos de Corrupción" Art. 1 Parte Final en la frase que señala "Testifique sobre los mismos", se toma el comentario sobre la existencia ya de dicha disposición en la norma de protección a testigos. También se sugiere la modificación total del Art. 2 del Anteproyecto, podría remitirse al concepto de Funcionario Público que se encuentra establecido en la Convención de las NNUU contra la Corrupción, adoptado por Ley 2535/03.

En referencia al Art. 3 los comentarios coincidieron en que la redacción sólo cubre a hechos punibles que tengan contenido patrimonial, pero hay otros hechos administrativos y punibles que son también corrupción, lo ideal sería redefinir el hecho de corrupción a criterio de la SENAC, situación que no generó consenso ya que para la Procuraduría la "corrupción" es una fenomenología de base diversa. Se ha utilizado como un ejemplo: "el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados", concepto utilizado por Transparencia Internacional, que abarca inclusive a hechos de corrupción privada que están actualmente tratándose en el poder legislativo. En referencia al Art. 4 — Autoridad de Aplicación la Secretaria Nacional Anticorrupción—. La Senac esta trabajando en un proyecto de ley en el cual trabajará con un Consejo Interpoderes por lo que la propia Ministra ha solicitado ser ella la autoridad de aplicación una vez que sea presentada la ley próxima a ser acercada al congreso nacional. No hubo oposición a esta posición, si bien se genera dudas sobre el alcance de la SENAC en cuanto a la investigación de hechos en otros poderes que no sean el Poder Ejecutivo.

En referencia el Art. 5 los comentarios fueron mayoritarios en el sentido que la redacción se contradice por lo dispuesto en el art. 286, porque ese artículo obliga solo a los funcionarios públicos y en esta redacción se incluyó a ex funcionarios, sector privado y cualquier ciudadano, se recomienda reformular la redacción formulando la frase "Además de lo dispuesto en el artículo 286 del Código Penal..." a fin de alcanzar a sujetos que no están alcanzados por la norma penal.

Respecto al Art. 6 se recomienda que todas las denuncias sean de carácter reservado y que, cumpliendo las disposiciones de UNCAC, se habilite una línea o canal para la presentación de denuncias anónimas.

Juan Buzarquis
Senador Nacional

En el estudio del Art. 7 inc 1 último párrafo se destacó que el mismo se refiere a testigos, lo ideal es que la ley sea solo para denunciantes y en el inc. 3 lo ideal sería que el que otorgue la protección sea un juzgado laboral para el caso de denunciantes del sector privado coincidiendo todos que la autoridad del trabajo podría otorgar un status similar al fuero sindical. En referencia al inc. 5 se aconseja beneficios económicos para el denunciante (no testigo) y que sea realizable y no puesto a demasiado largo plazo. Con referencia al inc. 6 el problema que se plantea es el origen de los fondos de donde se recompensará al denunciante. Se consensua que se incluya en el presupuesto de la institución en la que trabaja o en Hacienda se genere una cuenta destinada a dichos premios.

Por último en el Art. 8 el primer párrafo colisiona con los derechos procesales que garantizan que nadie está obligado a declarar en su contra. También se establece que solo preve sanción en hechos punibles, no para casos administrativos para lo cual se coincide en el fortalecimiento del Derecho Administrativo Sancionador. Al efecto, la solución planteada es que en el Art. 9 La SENAC remitirá al Ministerio Publico los hechos punibles y se dispondrá sanciones administrativas por parte de la institución correspondiente.

Resultado de los talleres de Discusión sobre Tipos Penales

Se tomaron dos tipos penales de la convención para su discusión:

a. Responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Respecto a esta figura la discusión tuvo varias aristas. La corriente más importante giró en torno a la fuente de nuestro derecho penal anclado en el Derecho Penal Germano. En este derecho, la responsabilidad penal es personal e intransferible.

Si bien se habló sobre las experiencias en Latinoamérica sobre la incorporación de este tipo penal, tanto los representantes del Ministerio Público como la Procuraduría General de la República manifestaron que no es recomendable un cambio aislado en este rubro sino que ameritaría la revisión completa de la filosofía del Código Penal y Procesal Penal.

Al respecto de la persecución de organizaciones criminales hubo un amplio consenso que son los operadores de justicia quienes no realizan el suficiente esfuerzo o diligencias para llegar a la responsabilidad de las personas físicas representantes de personas jurídicas en el encubrimiento de bienes provenientes de o partiendo a organizaciones del crimen organizado trasnacional.

b. Blanqueo de Dinero, encubrimiento

En este caso, fue abordado específicamente el soborno en el sector privado. En referencia a este tipo penal hubo un consenso absoluto en su pertinencia en la inclusión en el derecho positivo nacional. El representante de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero

Salyn Buzarquis
Senador Nacional

expresó que, de hecho, se encuentra incluido en el paquete de leyes enviadas por el Ejecutivo que busca mejorar el marco jurídico de prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento del crimen organizado.

Presento este Proyecto de Ley y lo hago en la seguridad de que ayudará a combatir la corrupción en la Administración Pública, por lo que solicito a los señores y señoras colegas el apoyo a este proyecto y su aprobación tal como se encuentra redactado.

Salyn Buzarquis
Senador Nacional