

MÁSTER UNIVERSITARIO
Democracia y Buen Gobierno



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**EL WHISTLEBLOWING EN EL SECTOR
PÚBLICO: ANÁLISIS COMPARADO DESDE LA
EXPERIENCIA INTERNACIONAL, Y SU
INCLUSIÓN EN PARAGUAY EN EL ÁMBITO DE
LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

AUTORA

ANALICE MARIELA ORREGO RODRÍGUEZ

DIRECTOR

PROF. DR. RICARDO RIVERO ORTEGA

Salamanca, 2020

“El informante perfecto es el empleado tan insignificante que se ha convertido en parte del mobiliario, literalmente invisible a los ojos de los poderosos”

John Githongo, líder en el combate a la corrupción en Kenia (extraído del libro *Ahora Comemos Nosotros*, de la autora Michela Wong)

DEDICATORIA

A mi familia, que han entendido mis ganas de superación, y han permitido que la más chica del clan abandone temporalmente el nido y emprenda el vuelo de su vida.

AGRADECIMIENTOS

A la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, por formarme como servidora pública, y por permitirme aportar un granito de arena a la mejora constante de la institución.

A la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por haber confiado en mi capacidad y mérito.

A mis profesores de la Universidad de Salamanca, por la dedicación en impartir una educación de excelencia aún en tiempos de pandemia.

A mis amigos, que me acompañaron desde lejos, pero me hicieron sentir más cerca que nunca.

A Víctor, por ser el mejor compañeros de aventuras.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL

A mi tutor, el rector magnífico de la Universidad de Salamanca, Prof. Dr. Ricardo Rivero Ortega, por la colaboración otorgada, pues sus notables aportes desde la perspectiva académica han hecho posible este trabajo.

RESUMEN

En la actualidad, el fenómeno de la corrupción ha obligado a la comunidad internacional a tomar cartas en el asunto, en clave cooperativa. Frente a ello, uno de los proyectos que surge con más fuerza es el *whistleblowing*, figura que en este trabajo es presentado a debate, siendo contrastada la experiencia internacional con los avances que presenta el ordenamiento paraguayo, con énfasis en el tratamiento y los resultados que ha arrojado el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, que desarrolla la variable democrática en la administración pública al introducir un sistema que da voz a los ciudadanos que buscan el interés público, y da protección a su identidad, con potencial para reducir las irregularidades detectadas en el ámbito de la contratación pública, y combatir la corrupción.

ABSTRACT

Nowadays, the phenomenon of corruption has forced the international community to take a cooperative stand on the matter. One of the projects that emerges more strongly is whistleblowing, that in this paper is presented to debate, being contrasted the international experience with the advances presented by the Paraguayan system, with an emphasis on the treatment and results of the *Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante* presented by the *Dirección Nacional de Contrataciones Públicas*, developing the democratic variable in public administration by introducing a system that gives voice to citizens seeking the public interest and protects their identity, with the potential to reduce wrongdoing in the field of public procurement, in order to combat corruption.

INDICE

ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1. CONCEPTO, EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL <i>WHISTLEBLOWING</i> Y SU PROTECCIÓN LEGAL EN EL ENTORNO MUNDIAL.....	10
1.1 Un acercamiento a algunas de las regulaciones anglosajonas más relevantes sobre la materia.....	11
1.1.1 La <i>False Claims Act, Whistleblower Protection Act of 1989</i> y <i>Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012</i> de Estados Unidos	11
1.1.2 La <i>Public Interest Disclosure Act of 1998</i> y la <i>Enterprise Regulatory and Reform Act 2013</i> de Reino Unido	14
1.1.3 La <i>Protected Disclosures Act 2000</i> de Nueva Zelanda	16
1.1.4 La <i>Public Servants Disclosure Act 2005</i> de Canadá	17
1.1.5 La <i>Protected Disclosures Act 2014</i> de Irlanda	18
1.1.6 La <i>Public Interest Disclosure Act 2013</i> de Australia	20
1.2 La protección de los <i>whistleblowers</i> en el derecho internacional.....	21
1.2.1 La Convención Interamericana contra la Corrupción.....	21
1.2.2 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	24
1.2.3 La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho de protección a los <i>whistleblowers</i>	26
1.2.4 La Directiva (UE) 2019/1937	28
1.2.5 Instrumentos de <i>soft law</i> : compendio de buenas prácticas y principios rectores sobre <i>whistleblowing</i>	29
1.2.6 Síntesis: panorama mundial.....	30
CAPÍTULO 2. PANORAMA NACIONAL: EL <i>WHISTLEBLOWING</i> DESDE LA ÓPTICA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO PARAGUAYO	34

2.1	Antecedentes históricos de la figura	34
2.2.	La Constitución Nacional:	36
2.3	Tratados, Convenios y Acuerdos internacionales aprobados y ratificados:	39
2.4	El proyecto de ley de protección a los denunciantes de irregularidades en sede administrativa.....	42
2.5	La ley de la función pública.....	43
2.5.1	La obligación de denunciar los actos de corrupción.....	43
2.5.2	La obligación del Estado de publicitar la responsabilidad administrativa de los funcionarios implicados en hechos de corrupción	45
2.6	Implementación de códigos de ética en la administración pública.....	46
2.7	La Secretaría Nacional Anticorrupción	48
2.8	Síntesis.....	50
CAPÍTULO 3. PANORAMA SECTORIAL: EL <i>WHISTLEBLOWING</i> EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARAGUAYA.....		52
3.1	Sistema de contrataciones públicas paraguayo	53
3.2	Principios generales de las contrataciones públicas.....	55
3.3	El Sistema de Información de las Contrataciones Públicas	57
3.4	Mecanismos de impugnación de los procedimientos de contratación pública	58
3.5	El canal de denuncias.....	62
3.5.1	Ámbito de aplicación objetivo y subjetivo.....	62
3.5.2	Desarrollo institucional de los requisitos del <i>whistleblowing</i>	63
3.5.3	El Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, confidencialidad versus anonimato	66
3.5.4	La investigación de la denuncia	69
3.5.4.1	<i>La carga de la prueba</i>	69
3.5.5	Conclusión de la investigación.....	70

3.5.6	Resolución de la Dirección Nacional	71
3.5.7	Colaboración con el combate a la corrupción en sede penal	72
3.5.8	Compromiso con la ciudadanía: transparencia en los resultados	74
CAPÍTULO 4. REFLEXIONES FINALES EN TORNO A LOS RESULTADOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE.....		75
4.1	Sensibilización	75
4.1.1	Capacitación.....	75
4.1.2	Orientación.....	76
4.2	Resultados	77
4.2.1	Valoración cualitativa y cuantitativa del canal de denuncias	77
4.2.2	Seguimiento	79
4.2.2.1	<i>Sumarios administrativos</i>	79
4.2.2.2	<i>Responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos</i>	80
4.2.2.3	<i>Seguimiento a las conclusiones de otros organismos de control y verificación</i>	81
4.3	Valoración general del instrumento normativo.....	81
CONCLUSIONES.....		83
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		85
RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DNCP)		92

ABREVIATURAS

CEP	Conferencia de los Estados Parte
CGR	Contraloría General de la República
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
MESISIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SENAC	Secretaría Nacional Anticorrupción
SICP	Sistema de Información de las Contrataciones Públicas
STJE	Sistema de Trámite Jurídico Electrónico
TC	Tribunal Constitucional de España
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UCNT	Unidad Central Normativa y Técnica
UE	Unión Europea
UOC	Unidades Operativas de Contratación

INTRODUCCIÓN

En Paraguay, en los últimos años se han incrementado los ilícitos y las conductas irregulares de los funcionarios públicos y autoridades encargadas de la gestión pública. El último Índice de Percepción contra la Corrupción -2019- elaborado por la Organización Transparencia Internacional revela que Paraguay ocupa el puesto 137 de entre 198 países, posición que evidencia una realidad que comúnmente nos presenta la prensa. Recientemente una nota editorial de uno de los periódicos de mayor circulación en el país resaltaba que “El aparato estatal se halla infectado por la corrupción de arriba abajo. Se roba en la administración central, integrada por los tres poderes del Estado, y en la descentralizada, que incluye las empresas públicas, entre otras entidades. El latrocinio afecta a los tres niveles político – administrativos, pues se lo practica tanto en el Gobierno nacional como en los departamentales y municipales” (Diario ABC Color, 2019) Para hacer frente a los ilícitos en la gestión pública, algunos países se apoyan en la colaboración de los *whistleblowers*, funcionarios públicos que, al tomar conocimiento de hechos irregulares en el contexto laboral, deciden denunciarlos a través de canales que les proporcionan protección frente a posibles represalias.

Esta tendencia en materia anticorrupción, a la luz del desarrollo de los derechos fundamentales de la libertad de expresión y libre acceso a la información pública, principalmente en el campo del derecho administrativo, ha sido posible gracias a la cooperación internacional, que ha puesto el énfasis en la necesidad de que cada Estado inserte canales de denuncia dentro de la administración pública, y proporcione protección a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que deciden alzar la voz cuando conocen de un algún hecho irregular.

Tras la promulgación de las leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública, ha aparecido una ciudadanía con interés en participar activamente del proceso de toma de decisiones del gobierno, pero tiene miedo, pues sigue latente la figura del *pyrague* en la administración pública, e ignora que existen herramientas de participación pública que les permiten alzar la voz contra los ilícitos y le otorgan un cierto grado de protección. Igualmente, los funcionarios públicos están obligados a denunciar hechos de corrupción, y

a llevar a cabo sus funciones basados en virtudes éticas como la integridad y la responsabilidad, pero los pocos canales de denuncia que se encuentran insertos en la administración pública aún no muestran resultados. A más de ello, aún no se avanza en torno a una legislación nacional dedicada a la protección de los denunciantes de hechos de corrupción en sede administrativa.

No obstante, a modo de evidenciar los avances que han sido posibles gracias a las recomendaciones impartidas desde los organismos multilaterales en torno al combate a la corrupción, se trae a colación la experiencia del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante desarrollado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, con buenos resultados en la detección de ilícitos en el ámbito específico de la contratación pública, pero que casi no es utilizado.

El capítulo 1 analiza el nacimiento del *whistleblowing*, y resalta las legislaciones más importantes sobre la materia, desarrolladas principalmente en el derecho anglosajón, cuyas mejores prácticas fueron detectadas y exportadas a otros países mediante la asistencia internacional. En el capítulo 2 se presenta al ordenamiento jurídico paraguayo para resaltar las normativas de diversa jerarquía que giran en torno a los denunciantes de hechos de corrupción, las que implican derechos pero también obligaciones; el capítulo 3 ingresa al ámbito sectorial de la contratación pública, para analizar al Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, desarrollado por la DNCP; y por último, el capítulo 4 repasa sus resultados arrojados en el año 2019, y consigna ciertas posibilidades de mejora, con el propósito de potenciar el canal de denuncias, clave para una relación más estrecha entre gobierno y ciudadanía.

CAPÍTULO 1. CONCEPTO, EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL WHISTLEBLOWING Y SU PROTECCIÓN LEGAL EN EL ENTORNO MUNDIAL

El año 2020 ha sorprendido al mundo con una pandemia, pero la realidad es que hace años venimos sosteniendo una endemia en la administración pública: la corrupción. En muchos países su detección hoy es posible gracias a la divulgación de información que efectúan unos cuantos colaboradores al servicio del interés público, pero otros tantos que podrían serlo, como por ejemplo en Paraguay, siendo conscientes de los ilícitos son incapaces de divulgarlo por temor a las represalias, por la preocupación de actuar contra la cultura de la organización, o la falta de confianza de que el asunto se tomará en serio (OECD, 2016).

El término *whistleblower* proviene del policía británico que, ante el conocimiento de un hecho irregular o delictivo, sopla el silbato o *whistle* para que las personas a su alrededor tuvieran conocimiento del hecho irregular (Winters v. Houston Chronicle Pub. Co., 1990). Una de las primeras definiciones es atribuida a Ralph Nader, que en el año 1985 cambia la connotación negativa de los términos chivato y delator –comúnmente utilizados– por una más acorde a los tiempos modernos. Así, considera al *whistleblowing* “un acto de un hombre o una mujer que, creyendo que el interés público prevalece sobre el interés de la organización en la que él o ella sirve, sopla el silbato públicamente cuando la organización está implicada en actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o lesivas” (Martínez Saldaña, Abril Martínez, Rodríguez Celada, & Reyes Rico, 2019)

Hoy día, numerosas definiciones enmarcan a la figura, como la brindada por la OECD en su Recomendación para fortalecer la lucha contra el cohecho de servidores públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales: “la protección contra las actividades discriminatorias o disciplinarias a los empleados de los sectores público y privado que denuncian de buena fe y con motivos razonables ante las autoridades competentes presuntos actos (...)”; o la ONU, que en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción la define en el Art. 33 como “medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante

las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados”. Así, hoy es considerado *whistleblower* el funcionario público o privado que decide pitar el silbato ante el conocimiento de un hecho indebido en el trabajo y, por tanto, debe ser objeto de protección.

El *whistleblowing* se remonta a la Antigua Roma, donde la delación se encontraba institucionalizada y con un estatuto jurídico definido. Los delatores profesionales debían proporcionar información cierta que facilite el cobro de los impuestos, pues de lo contrario eran castigados como calumniadores; no obstante, a pesar de su mala fama, algunos autores los describieron como guardianes de la aplicación de las leyes y actores del interés público (García Moreno, 2015)

Hoy en día se utilizan como traducción del término *whistleblower* los sustantivos alertador, informador, o denunciante. A lo largo de este trabajo se prefiere utilizar el término denunciante por ser el más empleado en el derecho comparado, y por ser el utilizado en el ámbito de la contratación pública paraguaya.

1.1 Un acercamiento a algunas de las regulaciones anglosajonas más relevantes sobre la materia

1.1.1 La False Claims Act, Whistleblower Protection Act of 1989 y Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 de Estados Unidos

Estados Unidos es considerado el país que dio pie a la protección legal del *whistleblower*. El punto de partida es el año 1778, dos años después de la aprobación de la Declaración de Independencia. La primera enmienda de la Constitución estadounidense protege una de las tantas formas en la que puede ser ejercida la libertad de expresión, y fue promulgada con el propósito de proteger a diez miembros de la Marina que delataron a su comandante en jefe, el comodoro Esek Hopkins, por otorgar tratos inhumanos a los prisioneros de guerra británicos, estipulando que: “era el deber de todas las personas al servicio de Estados Unidos, así como del resto de los habitantes de este país, notificar lo antes posible al Congreso o a cualquier otra autoridad pertinente cualquier mala conducta,

fraude o falta cometidos por cualquier oficial o persona al servicio de dicho Estado y que pudiese haber llegado a su conocimiento” (Snowden, 2019)

Un siglo después, en 1863 es aprobada por el entonces presidente Abraham Lincoln la ley federal conocida como *False Claims Act*, con el propósito de, colaboración ciudadana de por medio, frenar el fraude en el ámbito de la contratación pública y sus nefastas consecuencias en las arcas del gobierno, pues numerosos proveedores proporcionaban bienes y servicios a las tropas de forma deficiente. Desde entonces ha sido objeto de varias enmiendas, entre los años 1943 y 1986, que permitió por ejemplo, que hoy su aplicación también abarcara conductas extraterritoriales de la administración, siempre que haya contrataciones, compras y gastos federales comprometidos; pero un aspecto ha permanecido desde el inicio: las acciones *qui tam*¹ o la posibilidad de que el *whistleblower* pudiera interponer una denuncia en nombre del Gobierno, con el propósito de obtener una recompensa *–reward–* de entre el 15 y el 30% de la cantidad recuperada en el litigio. Uno de los ejemplos más relevantes del *reward* es el relativo al señor Bradley Birkenfeld, que denunció los esquemas que el banco suizo UBS utilizaba para alentar a los ciudadanos estadounidenses a evadir sus impuestos. Su delación le ha valido el despido y un proceso, permaneciendo dos años en la cárcel, pero la información revelada condujo a una investigación que permitió al Tesoro Nacional recuperar miles de millones de impuestos impagados, recibiendo por ello nada menos que USD 104 millones, la cifra más alta pagada a un *whistleblower* hasta la fecha (KOCIENIEWSKI, 2012)

La valoración positiva de la *False Claims Act* ha posibilitado la aprobación de leyes estatales de protección al *whistleblower* a lo largo de todo el territorio de los Estados Unidos (CEPEDA ULLOA, 2018) La protección legal a los *whistleblowers* fue evolucionando hasta llegar a la promulgación de la ley federal conocida como la *Whistleblower Protection Act*, interesante a los efectos de este trabajo pues protege de forma específica a los funcionarios públicos, ya sea empleados, ex empleados y solicitantes de empleo, que divulguen información sobre varias infracciones, como la violación de una norma, la mala gestión de los recursos, el despilfarro de los fondos públicos, el abuso de

¹ “*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*”: aforismo latino que significa “quien presenta la acción al rey también la presenta para su propia causa”.

autoridad o un peligro importante y específico para la salud o la seguridad públicas. El denunciante solo debe demostrar la preponderancia de evidencia, y la carga de la prueba recae sobre la agencia del gobierno (CEPEDA ULLOA, 2018)

El instrumento legal consagra que la denuncia será recibida por la *Office of Special Counsel*, que permite la presentación de denuncias confidenciales y controla las eventuales represalias al denunciante, como el despido o las rebajas salariales; y es tramitada ante la *Merit Systems Protection Board*, a cargo de expertos en derecho administrativo. Por último, el *Court of Appeals for the Federal Circuit*, es el tribunal con competencia para entender de las apelaciones de los denunciantes ante los fallos de la *Merit Systems Protection Board*.

La *Whistleblower Protection Act* ha sido actualizada en el año 2012 por la *Whistleblower Protection Enhancement Act*, que amplía la protección de la divulgación y la posibilidad de indemnizar a los denunciantes en concepto de daños y perjuicios. Estas normativas, sin embargo, no amparan a los empleados federales con acceso a información considerada clasificada, como los trabajadores del sector de la inteligencia, cubiertos por la *Intelligence Community Whistleblower Protections Act of 1998* (NWC - NATIONAL WHISTLEBLOWER CENTER, 2020)

Otros países de corte anglosajón también han entendido la necesidad de blindar jurídicamente a los *whistleblowers*, dedicando una legislación específica a la materia. Las siguientes normativas son traídas a colación como casos de éxito, pues los países que la han implementado han obtenido, de entre 180 países, las mejores calificaciones en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado en el año 2019 por la Organización Transparencia Internacional, y en algunos de ellos ya ha sido posible demostrar, en el ámbito de la contratación pública, el beneficio potencial en la recuperación de activos o en la disminución de hechos de corrupción, por encima de los costos de mantenimiento del canal de denuncias.

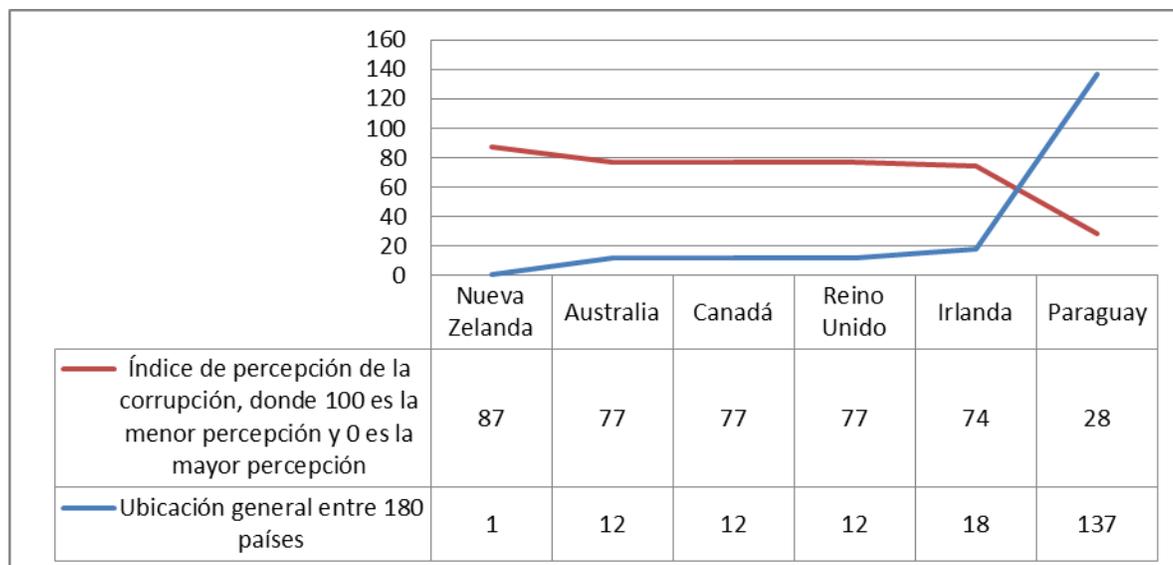


Gráfico 1: Comparación de cinco países que cuentan con una legislación dedicada a la protección a los *whistleblowers* y su índice de percepción de la corrupción correspondiente al año 2019, con Paraguay, que cuenta solo con leyes sectoriales que protegen a los denunciantes.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados globales el índice de percepción de la corrupción 2019 elaborado por la Organización Internacional Transparencia Internacional.

1.1.2 La Public Interest Disclosure Act of 1998 y la Enterprise Regulatory and Reform Act 2013 de Reino Unido

La *Public Interest Disclosure Act* ha sido la primera legislación europea dedicada a la protección de los *whistleblowers*, considerada durante mucho tiempo una ley modelo para todos los demás países europeos. Consolida en un mismo instrumento legal la protección de los trabajadores del sector público y privado, que incluyen a empleados, contratistas, pasantes, miembros de las agencias, teletrabajadores, oficiales de policía, profesionales de la *National Health Service* y los empleados del Reino Unido con funciones en el exterior. La información a ser divulgada debe versar sobre el incumplimiento de una obligación jurídica, un error judicial, peligro para la salud y la seguridad de cualquier persona, daños al medio ambiente o la ocultación deliberada de información de cualquiera de las anteriores. Para que la divulgación sea protegida, es preciso agotar los canales

internos como el empleador, y luego recurrir a los externos, pero no exige que se establezcan estructuras de denuncia de irregularidades a nivel interno. Si el denunciante informa a su empleador, solo debe probar su buena fe, mientras que si ha decidido divulgar la información a través de otros medios, como las denominadas personas prescritas (o autoridades relevantes como un asesor y un Ministro de la Corona), deberá demostrar a más de la buena fe, que el hecho descrito es sustancialmente cierto (KAFTERANIS). Una de las personas prescritas es la *Serious Fraud Office*, departamento no ministerial que responde sobre asuntos considerados confidenciales. Está prevista la asistencia legal gratuita a los *whistleblowers* a través de la *Public Concern at Work*, organización no financiada por el gobierno (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

No sigue la línea estadounidense de estipular el *reward* como incentivo, pero el *whistleblower* tiene la posibilidad de ser indemnizado en caso de sufrir represalias, como el despido. Los *Employment Tribunal* de Reino Unido han dictaminado la concesión de la indemnización por represalias basado en un sistema desarrollado bajo la ley de discriminación. El importe total de los daños y perjuicios concedidos en virtud a la PIDA fue, en el año 2009 y 2010, de 2,3 millones de GBP, con el máximo galardón de 800.000 libras esterlinas en el caso *John Watkinson v. Royal Cornwall Hospitales NHS Trust* (OECD, 2017); no obstante, sus deficiencias se centran en los altos costes jurídicos que soportan los denunciantes al reclamar indemnizaciones por las represalias de su empleador (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

Tras la *Enterprise Regulatory and Reform Act of 2013*, ya no es requerido que los denunciantes acrediten la buena fe (OECD, 2017), pero deben creer razonablemente que la información divulgada es de interés público. Es interesante la valoración realizada del interés público por sobre el interés particular, que permite que se anule cualquier acuerdo de confidencialidad entre empleador y empleado que impida a este último hacer una divulgación protegida (KAFTERANIS).

La Comisión Europea ha detectado que, en el ámbito específico de la contratación pública, los costos incrementales en los que el gobierno ha incurrido, como el mantenimiento de los canales externos de denuncia, las audiencias de conciliación, los procedimientos de investigación de los hechos denunciados, el costo judicial de las quejas

ante represalias y las indemnizaciones a los *whistleblowers*, sin tenerse en cuenta los costos sistémicos, son menores a los beneficios potenciales en un escenario en que son identificados los hechos de corrupción como casos de pérdida de fondos públicos, pero también en otro en el que no todos los hechos de corrupción responden a una pérdida de fondos públicos sino a una mala utilización de los mismos.

Information/data on the costs of the whistleblower protection system		
<i>Type</i>	<i>Activity</i>	<i>Estimated amount</i>
Incremental	External channels – reports can be made in 22 areas	Not significant
	ACAS work on early conciliations of PIDA claims	Not available
	Employment Tribunal costs of handling PIDA cases (weighted annual average from 2009/2010 to 2014/2015)	EUR 93,895
	Employment Tribunal costs of handling claims under PIDA (weighted annual average from 2009/2010 to 2014/2015)	EUR 867,948
	Employment Tribunal compensation to WB in case of successful hearing (weighted annual average from 2009/2010 to 2014/2015)	EUR 1,715,130
	TOTAL (annual)	EUR 2,676,974

Estimated potential benefits of the whistleblower protection system in the public procurement sector			
Potential benefit	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Corrupted funds potentially identified thanks to whistleblower disclosures	EUR 9,681,850,000	EUR 12,909,133,333	EUR 16,136,416,667
Potential misused funds recovered due to whistleblower disclosures	EUR 1,742,733,000	EUR 2,323,644,000	EUR 2,904,555,000
Ratio of potential benefits to costs	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
	651:1	868:1	1,085:1

Note: The ratio of potential benefits to costs is not included in the main body of the report due to the limited coverage of cost categories.

Tabla 1: Comparación de los costos incrementales relativos al mantenimiento de los canales de denuncia, y los beneficios potenciales de la divulgación de información a través de los canales de denuncia.

Fuente: European Commission. Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement. Final Report. July 2017.

1.1.3 La Protected Disclosures Act 2000 de Nueva Zelanda

Alienta a los empleados del sector público y privado a revelar y comunicar información sobre faltas graves en el lugar de trabajo, protegiéndolos frente a posibles represalias penales y legales, describiendo el procedimiento interno a seguir para que la información sea investigada. Son considerados empleados los de una organización que

perciben un sueldo por el trabajo realizado, los antiguos empleados, los contratistas individuales, los trabajadores a domicilio, los terceros que participan en la gestión e incluso los voluntarios que trabajan en ella. La información debe versar sobre las consideradas faltas graves, como el uso ilegal, corrupto o irregular de dinero o de recursos públicos, conductas que supongan un grave riesgo para la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, y en general la mala administración y negligencia de los funcionarios públicos. El denunciante debe acreditar motivos razonables para creer que la información divulgada es cierta o probablemente cierta, y estar dispuesto a colaborar en la investigación. Si actúa de mala fe o la información divulgada está amparada por el secreto profesional, la divulgación no estará protegida.

La ley exige a las organizaciones públicas contar con canales internos de denuncia. Los denunciantes deben utilizar dicho mecanismo, y solo en caso de no contar con ellos o, la persona a la que se debe revelar la información está implicada en el hecho que desea ser revelado, se puede divulgar la información a las autoridades competentes, como el *Ombudsman*, el *Commissioner of Police*, el Director del *Serious Fraud Office*, entre otros. La protección garantiza que la información divulgada por el empleado se mantenga confidencial durante la investigación, a menos que el *whistleblower* consienta la divulgación; la prohibición de establecer medidas civiles, penales o disciplinarias contra los *whistleblowers* y, si es objeto de represalias, el derecho a reclamar una indemnización en virtud a la ley de relaciones laborales.

1.1.4 La Public Servants Disclosure Act 2005 de Canadá

Está dedicada al sector público, y protege a los empleados de los departamentos y organismos federales y mayoría de las corporaciones de la Corona, así como personas ajenas al sector público como contratistas externos que divulguen información sobre actos en contra del interés público, como la violación de cualquier ley del Parlamento u órganos legislativos de las provincias, el uso indebido de fondos públicos o activos públicos, la mala gestión en el sector público, la acción u omisión relativa a la salud, la seguridad o vida de las personas o el medio ambiente, la infracción del código de conducta de la Junta del Tesoro o de su organización.

Están previstos tres canales de divulgación: el supervisor dentro de una organización; el funcionario designado por la organización para el efecto, que recibe, registra y revisa las revelaciones, dirige las investigaciones y efectúa recomendaciones respecto a las medidas que deben tomarse en atención al hecho descubierto; y al órgano independiente denominado *Public Sector Integrity Commissioner*, que protege la identidad de los denunciantes proporcionándoles confidencialidad y que también posee la potestad de otorgar indemnizaciones u ordenar medidas disciplinarias contra los culpables (OECD, 2017). De hecho, si la falta grave es verificada, el *Commissioner* presentará el informe final a la autoridad de la organización para que adopte las medidas apropiadas, así como al Parlamento. Las fuerzas armadas, el Servicio de Inteligencia de Seguridad y el Organismo de Seguridad de las Comunicaciones no están cubiertos por esta ley.

1.1.5 La Protected Disclosures Act 2014 de Irlanda

Entró en vigor en el año 2014, y fue modelada a partir de la *Public Interest Disclosure Act* de Reino Unido, y las mejores prácticas identificadas por la OECD y Transparencia Internacional.

Es considerado denunciante todo empleado, antiguo empleado, becario, persona con contrato de prestación de servicios, contratista independiente, trabajador de agencias, pero no un voluntario, no obstante, muchos organismos públicos investigan los hechos denunciados por un voluntario como si se tratara de información protegida. Los hechos que pueden ser denunciados deben haber sido obtenidos en el contexto laboral, y son la comisión de delitos, el incumplimiento de obligaciones legales, poner en peligro la salud y la seguridad de las personas, dañar al medio ambiente, el error judicial, el uso indebido de los fondos públicos, los actos u omisiones negligentes, discriminatorias o mal administradas por los organismos del sector público, y la ocultación y destrucción de información de los hechos mencionados. Se anima al denunciante a agotar los canales internos como el empleador o personas responsables dentro de la organización, obligando a los organismos públicos a establecer y mantener una política de denuncia de irregularidades que abarque los procedimientos para la realización de revelaciones protegidas. Igualmente se facilitan canales alternativos para la divulgación de la información, como personas prescritas con funciones normativas en la materia objeto de las denuncias, o incluso la

prensa, estipulando las condiciones que debe cumplir la información para que sea protegida, como la creencia razonable en que esta es cierta, que sea de interés público y, si se acuden a canales externos, se debe considerar también que el hecho descrito es excepcionalmente grave y con posibilidades de sufrir represalias en el entorno laboral si se utilizan los canales internos.

La protección incluye la reparación del perjuicio causado por denunciar, como los despidos y las sanciones. Sobre la confidencialidad de la información, se estipula que las personas que reciben revelaciones protegidas o que posteriormente tratan con ellas no pueden revelar ninguna información que pueda identificar a los *whistleblowers*, salvo sea esencial para la investigación efectiva del asunto o necesaria para prevenir delitos o riesgos para la seguridad del Estado, la salud pública o el medio ambiente. El gobierno de Irlanda financia a través de Transparencia Internacional el asesoramiento gratuito a los *whistleblowers* (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

En el caso irlandés, también se ha detectado que los costos de mantener el *whistleblowing* –sistémicos, como la elaboración de la legislación que ha incluido una asesoría externa, una guía para el sector público y privado, y la capacitación interna a los funcionarios a cargo; e incrementales, relativos al procedimiento de investigación de la denuncia y la financiación de asesoría legal a *whistleblowers*-, son menores a los beneficios potenciales en el ámbito de la contratación pública, frente a hechos de corrupción con pérdida y mala utilización de fondos públicos.

Information/data on the costs of the whistleblower protection system		
Type	Activity	Amount
Systemic	Drafting the legislation, conducting an impact assessment and preparing guidelines	EUR 424,396
	Developing the code of practice for public and private bodies	EUR 7,922
	Preparation of internal guidelines and awareness campaigns – weighted sum of sample average across 225 Irish central public bodies	EUR 1,676,886
	Internal training – weighted sum of sample average across 225 Irish central public bodies	EUR 714,716
	TOTAL systemic costs	EUR 2,823,920
Incremental	Judicial costs of handing disclosures and cases (13 complaints and 3 cases in 2016)	EUR 5,600
	Internal channels – processing disclosures – average from two departments across three years, extrapolated to 225 Irish central public bodies	EUR 1,898,550
	Internal channels – internal and external investigations – weighted sum of sample average 225 Irish central public bodies	EUR 2,510,250
	Speak Up helpline – free legal advice – annual average for two years (2016-2017)	EUR 260,000
	TOTAL annual incremental costs	EUR 4,674,400

Estimated potential benefits of the whistleblower protection system in the public procurement sector			
Potential benefit	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Corrupted funds potentially identified thanks to whistleblower disclosures	EUR 57,374,000	EUR 76,498,667	EUR 95,623,333

Estimated potential benefits of the whistleblower protection system in the public procurement sector			
Potential misused funds recovered due to whistleblower disclosures	EUR 10,327,320	EUR 13,769,760	EUR 17,212,200
Ratio of potential benefits to costs	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
	1.4:1	1.8:1	2.3:1

Tabla 2: Comparación de los costos sistémicos e incrementales relativos al mantenimiento de los canales de denuncia, y los beneficios potenciales de la divulgación de información.

Fuente: European Commission. Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement. Final Report. July 2017.

1.1.6 La Public Interest Disclosure Act 2013 de Australia

Al igual que la canadiense, solo protege a los empleados del sector público del Gobierno, de los servicios parlamentarios, de la Fuerza de Defensa, de empresas de la *Commonwealth*, y personal de proveedores de servicios contratados por la *Commonwealth*, o incluso a una persona que sea considerada funcionario público por un funcionario autorizado, que divulguen información que podría demostrar conductas contrarias a la ley, corruptas, que perviertan el curso de la justicia, que resulten en el despilfarro de fondos públicos o bienes, que abusan de la confianza pública, que pongan en peligro injustificadamente la salud, la seguridad o el medio ambiente, la mala administración, e incluso las injustas, opresivas o negligentes.

La protección abarca la confidencialidad de la identidad del denunciante, estipulándose como delito la revelación de sus datos personales; y la inmunidad respecto a la responsabilidad civil, penal y administrativa, incluida cualquier medida disciplinaria que reciba el denunciante por la divulgación hecha. No obstante, la divulgación solo está cubierta si es canalizada a través de los medios estipulados, como los funcionarios autorizados por las agencias estatales para manejar las denuncias, el supervisor de la

organización, u otros prescritos como el *Inspector General of Intelligence* en caso de información relativa a los servicios de inteligencia, o el *Commonwealth Ombudsman*. Solo en casos extremos, como una emergencia o un peligro inminente, se extiende la protección a la revelación a un órgano fuera del gobierno.

1.2 La protección de los *whistleblowers* en el derecho internacional

Se considera que las prácticas corruptas están consolidadas desde hace décadas, promoviéndose desde la cooperación internacional la asunción de obligaciones para combatirla (CAPDEFERRO VILLAGRASA, 2017 - 2018) Los países de corte anglosajón con una legislación dedicada a los *whistleblowers* contribuyeron a la exportación de la figura a nivel mundial, así como a la detección de las mejores prácticas en la materia a través de su participación en organizaciones de corte universal y regional que han incluido en su agenda de transparencia y lucha anticorrupción a la protección de los denunciantes que de buena fe denuncian actos de corrupción en sede administrativa.

De los esfuerzos colaborativos en la materia surgieron varios tratados internacionales, instrumentos de *soft law* e incluso doctrina y jurisprudencia que vienen a ocupar el vacío legal de algunos países, o en el mejor de los casos, han sido claves para desarrollar una legislación dedicada a proteger a los denunciantes, en particular aquellos que prestan sus servicios en el sector público (OECD, 2017).

1.2.1 La Convención Interamericana contra la Corrupción

En el año 1993, en el marco de la Declaración de San José, se sostenía que la corrupción era uno de los obstáculos a la vigencia de los derechos humanos. Con esta visión, la Asamblea General instruyó un Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética que preparó el documento “*Elementos para un eventual programa de cooperación interamericana de lucha contra la corrupción*”, antecedente de la CICC (BARAGLI, 2004)

Su aprobación es el acontecimiento más destacado en la materia en el continente americano. Ha sido adoptada el 29 de marzo de 1996 en la ciudad de Caracas, Venezuela, en el marco de la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción y, si bien tiene un alcance regional, es considerado el

primer instrumento internacional integral de lucha contra la corrupción (BARAGLI, 2004). Paraguay la ratificó mediante la Ley N° 977/1996, siendo depositado el instrumento de ratificación el 28 de enero de 1997 (CISNI, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, 2003)

Sus 28 artículos se centran en el sector público, particularmente en la conducta del servidor público, definido como cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos aquellos 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 (Art. I). Dentro de las medidas preventivas que propone, se encuentran la obligación de establecer sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción de los que tengan conocimiento (Art. III, párrafo 1), y la obligación contraída por cada Estado de considerar la posibilidad de crear un sistema que proteja a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que, de buena fe, denuncien actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad (Art. III, párrafo 8), que ha permitido la implementación de canales de denuncia desarrollados por órganos de la administración pública.

Los actos de corrupción están enumerados en el Art. VI párrafo 1, y son:

“a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización, por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el

presente artículo; y e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma, en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.” Igualmente están contemplados el soborno transnacional (Art. VIII) y el enriquecimiento ilícito (Art. IX)

En materia de asistencia internacional, en el año 2001 es aprobada la Resolución del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que recomienda la creación del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (MESICIC), que se reúne por primera vez un año después, y decide que en la primera ronda analizaría la implementación por los Estados parte de las disposiciones contenidas en los Arts. III, párrafos 1, 2, 4, 9 y 11, y los Arts. XIV y XVIII (BARAGLI, 2004). Paraguay suscribió la Declaración sobre el MESICIC el día 04 de junio de 2001, con ocasión de la Asamblea General de la OEA en la ciudad de San José, Costa Rica (CISNI, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, 2003).

La implementación por parte de los Estados parte del Art. III, párrafo 8 sobre protección a los denunciantes ha sido analizada en la quinta ronda, llevada a cabo en el año 2016 (MESICIC, 2016) Paraguay ha sido objeto hasta la fecha de seis rondas de seguimiento, la última aún pendiente de contestación. Las formulaciones y recomendaciones realizadas a Paraguay relativas a la protección de denunciantes serán desarrolladas en el capítulo 2.

La asistencia internacional también ha posibilitado la creación de una Ley Modelo de Protección al Denunciante² que desarrolla el Art. III, párrafo 8. En nueve capítulos aclara el ámbito de aplicación de la ley (Art. 1), defino los términos más relevantes para la

² Resultado de un programa de cooperación técnica desarrollado por la Secretaría General de la OEA y un consultor internacional que ha redactado su primera versión, la cual fue debatida en un taller de trabajo realizado en Lima, en abril de 2011, con la participación de funcionarios del Perú, Canadá, Chile, Estados Unidos y México, cuyos resultados fueron expuestos en la Segunda Conferencia sobre Avances y Desafíos en la Cooperación Hemisférica contra la Corrupción, celebrada en Cali, Colombia. Posteriormente, fue puesta a disposición del MESICIC y de organizaciones de la sociedad civil para su consideración, comentarios y observaciones, los cuales se encuentran incorporados en esta última versión, avalada por el MESICIC en la sesión plenaria celebrada el día 22 de marzo de 2013, en el marco de su Vigésima Primera Reunión, celebrada en la sede de la OEA, del 18 al 22 de marzo de 2013. Fuente: [Ley Modelo de Protección al Denunciante](#)

materia, como actos de corrupción, denunciante de buena fe, medidas de protección, presunción de buena fe, entre otros (Art. 2), las autoridades competentes (Art. 3), las excepciones a su aplicación (Art. 4), el compromiso de difusión, transparencia, rendición de cuentas y confidencialidad (Arts. 5 y 6), la facilitación e incentivos para la denuncia (Arts. 7 al 15), la protección a los denunciantes (Arts. 16 al 19) y a los testigos de actos de corrupción (Arts. 20 al 22), medidas adicionales de protección (Arts. 23 al 35), los recursos de impugnación (Arts. 36 al 38), la responsabilidad de tipo administrativo, penal y civil por el incumplimiento de las medidas (Arts. 39 al 44), mecanismos de cooperación internacional (Arts. 45 al 53), la creación y operatividad de un programa de protección de denunciantes y testigos de actos de corrupción (Arts. 54 al 56), y una guía legislativa que enumera los elementos mínimos que deben ser tenidos en cuenta al elaborar la normativa nacional sobre whistleblowing³.

1.2.2 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La ONU se ha mostrado preocupada por el aumento de los delitos relacionados con la corrupción desde 1970, considerándolos como un obstáculo al progreso y al desarrollo económico, pero solamente después de la adopción de la CICC, decide convocar a un Consejo de Expertos, quienes recomendaron la elaboración de un instrumento universal en la lucha contra la corrupción (CAPDEFERRO VILLAGRASA, 2017 - 2018)

La CNUCC es el primer instrumento vinculante de carácter global sobre la materia⁴. Ha sido adoptada por la Asamblea General de la ONU en la Convención llevada a cabo en la ciudad de Mérida, México el 31 de octubre de 2003, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. Paraguay la firma el 9 de diciembre de 2003 y la ratifica el 01 de junio del 2005, ingresando al ordenamiento nacional por medio de la Ley N° 2535/05⁵.

³ Disponible en: [Propuesta de Guía Legislativa: Elementos básicos sobre sistema para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción](#)

⁴ 189 países la han ratificado a la fecha. Fuente: [United Nations. Office on Drugs and Crime. Signature and Ratification Status](#)

⁵ De acuerdo a la Constitución Nacional, los Tratados, Convenios y Acuerdos internacionales aprobados y ratificados integran el derecho positivo nacional con inferior jerarquía a la Constitución Nacional, pero con superior jerarquía a las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones de inferior jerarquía (Art. 137)

Se compone de 8 capítulos y 71 artículos a través de los cuales pretende combatir la corrupción en el sector público y privado. A los efectos de este trabajo interesan dos artículos, que conllevan tipos distintos de obligaciones a los Estados (Naciones Unidas, 2010) El primero, la obligación de crear canales de denuncia para la divulgación de hechos de corrupción: “Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos; cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención” (Art. 13, párrafo 2); y el segundo, una disposición normativa no vinculante de estudiar la posibilidad de regular la protección de los denunciantes de hechos de corrupción, que no necesariamente implica la obligación de incorporarla: “Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención” (Art. 33)

Los delitos tipificados de corrupción se encuentran listados en el Capítulo III - Penalización y aplicación de la ley- , y han permitido la actualización por parte de los Estados parte, del marco normativo en materia penal, incluyendo a Paraguay.

En el marco de la cooperación internacional, se ha estipulado la creación de un órgano denominado Conferencia de los Estados Parte (CEP), con el objeto de mejorar la capacidad para alcanzar los objetivos enunciados, promoviendo y examinando su aplicación (Art. 63, párrafo 1), con la competencia de formular recomendaciones (Art. 64, párrafo 4, punto f). Se compone de ciclos de evaluación, el primero de ellos, del 2010 al 2015, analizó la aplicación de los Capítulos III y IV, y el segundo, iniciado en el 2015, analizará los capítulos II y V (CAPDEFERRO VILLAGRASA, 2017 - 2018). Las recomendaciones realizadas a Paraguay serán desarrolladas en el capítulo 2.

1.2.3 La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho de protección a los *whistleblowers*

En materia anticorrupción, en el seno del Consejo de Europa se ha firmado el Convenio Penal sobre la Corrupción⁶, y el Convenio de Derecho Civil sobre Corrupción⁷, pero uno de los aportes más valiosos se extrae de la tutela por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de la libertad de expresión de los denunciantes de actos de corrupción, respetado por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros al interpretar el derecho europeo, permitiendo la constante evolución de algunas instituciones del derecho administrativo (RIVERO ORTEGA R. , 2002) como el *whistleblowing*.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos estipula su Art. 10:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”

⁶ Art. 22 Protección de los colaboradores de la justicia y de los testigos.

Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar una protección efectiva y apropiada:

a) a las personas que proporcionen información relativa a los delitos tipificados de conformidad con los artículos 2 a 14 o que colaboren de otro modo con las autoridades encargadas de la investigación o de la persecución;

b) a los testigos que presten testimonio en relación con esos delitos.

⁷ Art. 9 Cada Parte establecerá en su derecho interno medidas de protección adecuadas contra toda sanción injustificada a los empleados que tengan motivos fundados de sospecha de corrupción y que denuncien de buena fe sus sospechas a las personas o autoridades responsables.

La fuerza vinculante de la valoración del Art. 10 por parte del TEDH reviste particular importancia para el desarrollo de los derechos fundamentales de los trabajadores, sobre todo para delimitar el alcance de una posible restricción. El reconocimiento de los derechos fundamentales implica obligaciones positivas a los Estados, principalmente en un contexto en los que la libertad de expresión del empleado suele estar restringida por el deber de lealtad al empleador, pudiendo existir desequilibrios de poder, reforzándose los argumentos a favor de una protección al colectivo vulnerable por cuestiones de dependencia económica (SAEZ LARA, 2018)

La protección a los denunciantes cuyo contexto laboral es el ámbito de la función pública, se ha tratado en algunos casos. En la primera sentencia en que es valorada la situación de un funcionario público que decide revelar información obtenida en el contexto laboral, pues el demandante era un funcionario de la Fiscalía General que había sido cesado por haber divulgado documentos que, según él, revelaban la injerencia de un alto cargo político en un procedimiento penal pendiente (Asunto Guja c. Moldavia, 2008), el TEDH se aboca a contrastar el deber de lealtad, reserva, y discreción del empleado al empleador con un ejercicio más amplio de la libertad de expresión, uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática. Dado a que los funcionarios públicos tienen acceso a información del gobierno, generalmente están obligados a una discreción estricta, pero la necesidad de restringir la libertad de expresión en el ámbito laboral debe responder a una necesidad social imperiosa. Por tanto, la denuncia de los agentes de la función pública que se enteraron de informaciones que los ciudadanos tendrían interés en ver divulgadas o publicadas, debe estar protegida pues estos actúan en beneficio del interés público, si es que son cumplidos ciertos requisitos, como por ejemplo que la revelación debe ser hecha en primer lugar ante el superior o instancia competente, siendo *ultima ratio* la revelación pública, como los medios de comunicación, solo en caso manifiesto de no contar con medios efectivos para actuar de otro modo.

De la jurisprudencia del TEDH se extrae que la libertad de expresión del *whistleblower* no puede ser restringida cuando se constata que ha actuado de buena fe y con la convicción de que la información obtenida es auténtica, que sirva al interés general y se utilizan inicialmente los medios más discretos para la denuncia; no obstante, así como la

libertad de expresión implica deberes y obligaciones, es lícito que las autoridades competentes adopten medidas ante acusaciones difamatorias carentes de fundamento o formuladas de mala fe.

También es relevante el asunto Bucur y Toma contra Rumanía, en el que se valora la divulgación de secretos de registros de comunicaciones telefónicas en el ámbito militar a la luz de la jurisprudencia del caso anterior, concluyéndose que existió una vulneración a la libertad de expresión del denunciante, y ante el hecho de que Rumanía no contaba con disposiciones que permitieran la divulgación de funcionarios públicos sobre hechos a los que han tenido conocimiento en el ámbito laboral, la sentencia del TEDH formó la convicción del legislador para aprobar de la Ley rumana de protección a los *whistleblowers* (ORDOÑEZ SOLÍS, 2017)

1.2.4 La Directiva (UE) 2019/1937

En el año 2018, la Comisión Europea aprobaba una propuesta sobre los *whistleblowers*⁸, que abogaba por la intervención legislativa a nivel comunitario que fije un marco con disposiciones comunes a todos los Estados miembros para la protección de los denunciantes, dada la fragmentación, dispersión y ausencia normativa sobre la materia en sus Estados miembros. Del texto se destaca la definición del *whistleblowing* como “un medio de alimentar los sistemas de aplicación de la legislación nacional y de la UE con información que permita la detección eficaz, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones de las normas de la Unión”. La propuesta fue cristalizada en la Directiva (UE) 2019/1937, con plazo límite de trasposición para los hoy 27 Estados miembros al 17 de diciembre de 2021.

Compuesta por 110 consideraciones generales, 29 artículos distribuidos en 7 Capítulos – Ámbito de aplicación, definiciones y condiciones de aplicación, Denuncias internas y seguimiento, Denuncias externas y seguimiento, Revelación Pública,

⁸ Propuesta de Directiva 2018/0106/COD de 23 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Un análisis del texto inicial de la directiva puede leerse en GEORGIADOU, G. «The European Commission’s Proposal for Strengthening Whistleblower Protection», EUCRIM, 3/2018 y en WHITE, S. «A Matter of Life and Death. Whistleblowing Legislation in the EU», EUCRIM, 3/2018.

Disposiciones aplicables a las denuncias internas y externas, Medidas de protección, Disposiciones Finales – y un Anexo, hace énfasis a nivel supranacional de la importancia del *whistleblowing* para una sociedad democrática, pues permite la detección, investigación y sanción de las infracciones del Derecho de la Unión en las materias que son de su competencia, entre ellas el ámbito de la contratación pública, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas.

La Directiva desarrolla un criterio análogo al TEDH sobre los requisitos necesarios para que una información sea protegida, como el interés público (considerando 1 y 3), el ámbito de aplicación subjetivo: denunciantes que se encuentran en una posición privilegiada para conocer información sobre ilícitos (3), la acreditación de buena fe y motivos razonables para creer que los hechos denunciados son ciertos (32), y la disposición de canales internos y externos para efectuar la denuncia, poniendo a elección del denunciante el medio que considere más idóneo en función a las circunstancias particulares del caso (33); siendo *ultima ratio* la revelación pública, a la cual también alcanza la protección con la condición de acreditar motivos razonables para creer en un peligro inminente para el interés público, el riesgo de represalias o las pocas probabilidades de que se otorgue un tratamiento efectivo a la información que desea ser divulgada (Art. 15 punto b).

1.2.5 Instrumentos de *soft law*: compendio de buenas prácticas y principios rectores sobre *whistleblowing*

En el marco de la OCDE, la denuncia de irregularidades está prevista en numerosos instrumentos de *soft law*, como las Recomendaciones para mejorar la conducta ética en la administración pública (1998), las Directrices para la gestión de conflictos de intereses en la administración pública (2009), y el Convenio para combatir la corrupción (2009).

En el año 2010, los líderes del Grupo G-20 reflexionaron sobre la necesidad de ratificar e implementar la CNUCC, pues “la corrupción amenaza la integridad de los mercados, socava la competencia desleal, distorsiona la asignación de recursos, destruye la

confianza pública y mina el Estado de derecho⁹”, acordando establecer un Grupo de Trabajo que efectúe recomendaciones en áreas prioritarias para la lucha contra la corrupción, siendo una de ellas la protección de los denunciantes, esencial para el fomento de la denuncia de hechos conductuales irregulares, fraude y corrupción, encomendándose el Plan de Acción Anticorrupción a la OECD.

A continuación se citan los principios rectores que han sido recogidos (G20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN , 2011), que tienen la intención de establecer o complementar los marcos de protección a los *whistleblowers* del sector público y privado de los Estados miembros del Grupo G - 20, y que han sido acompañados por un compendio de buenas prácticas, con orientaciones y técnicas más específicas que los países pueden optar por seguir, adaptándolos a su sistema jurídico:

- Legislación clara y eficaz para proteger a los empleados que, de buena fe y por motivos razonables, revelen a las autoridades competentes presuntos actos ilícitos o de corrupción.
- Definición clara del alcance de las revelaciones protegidas y de las personas que gozan de la protección en virtud de la ley.
- Ofrecimiento de una sólida y exhaustiva protección.
- Definición clara de los procedimientos y los canales para efectuar la divulgación, alentando el uso de canales protegidos y de fácil acceso.
- Legislación que garantice la existencia de mecanismos de protección eficaces, confiándolos a un órgano específico, responsable y facultado para recibir e investigar denuncias de represalias o investigaciones mal ejecutadas, que proporcione una amplia gama de remedios.
- La legislación debe apoyarse en la sensibilización, comunicación, capacitación y evaluación periódica de su eficacia.

1.2.6 Síntesis: panorama mundial

La protección a los denunciantes de actos de corrupción es clara y tendencial de acuerdo a los numerosos tratados multilaterales y normas de *soft law* que versan sobre la

⁹ Declaración Final de los Líderes del G20 en la Cumbre realizada en Toronto, Canadá, en el año 2010.

materia, que brindaron asistencia al desarrollo de la legislación de varios países. Como síntesis, se ha clasificado a los países miembros del Grupo G-20, OCDE y UE de acuerdo al nivel de protección de los denunciantes. El primer grupo corresponde a países que, de acuerdo a varios informes e investigaciones de organismos multilaterales, contiene en su ordenamiento interno legislación exhaustiva en la materia, el segundo grupo corresponde a países que contienen una legislación parcial, sectorial y multidisciplinar, y el tercer grupo aún no ha dedicado mayores esfuerzos legislativos al *whistleblowing* por contar con índices nacionales de corrupción muy bajos, un proyecto de ley está siendo tratado a la fecha o en espera de entrar en vigencia o, por tratarse de miembros de la UE, rellenarán el vacío legal con la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937.

- Primer grupo: Australia (G20, OCDE)¹⁰, Canadá (G20, OECD)¹¹, Corea del Sur (G20, OCDE)¹², Croacia (UE)¹³, Eslovaquia (OCDE, UE)¹⁴, Estados Unidos (G20, OECD)¹⁵, India (G20)¹⁶, Irlanda (OCDE, UE)¹⁷, Israel (OCDE)¹⁸, Italia (G20, OCDE, UE)¹⁹, Japón (G20, OCDE)²⁰, Letonia (OCDE, UE)²¹, Lituania (OCDE, UE)²², Luxemburgo (OCDE, UE)²³, Malta (UE)²⁴, Países Bajos (OCDE, UE)²⁵, Nueva Zelanda (OCDE)²⁶, Reino Unido (G20, OCDE)²⁷, Rumanía (UE)²⁸, Sudáfrica (G20)²⁹ y Suecia (OCDE, UE)³⁰.

¹⁰ *Public Interest Disclosure Act (2013)*

¹¹ *Public Servants Disclosure Protection Act (2005)*

¹² *Protection of Public Interest Whistleblowers Act (2011)*

¹³ *Whistleblower Protection Act (2019)*

¹⁴ *Act on certain measures related to reporting of anti-social activities, n° 307 de 2014, de 16 de octubre.*

¹⁵ *Whistleblower Protection Act of 1989 y Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012*

¹⁶ *Whistleblower's Protection Bill de 2011, reformada en mayo de 2015*

¹⁷ *Protected Disclosure Act, n° 14 (2014)*

¹⁸ *Protection of Employees (Exposure of Offenses of Unethical Conduct and Improper Administration) Law (1997)*

¹⁹ *Legge 179, de 30 de noviembre de 2017*

²⁰ *Whistleblower Protection Act (2004),*

²¹ *Whistleblowing law (2019)*

²² *Law on Protection of Whistleblowers (2019)*

²³ *Loi n° 32 du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption*

²⁴ *Protection of the Whistleblower Act, n° 235 de 2013*

²⁵ *Wet Huis voor klokkenluiders, "Whistleblowers Act" (2016)*

²⁶ *Protected Disclosures Act (2000)*

²⁷ *Public Interest Disclosure Act (1998)*

²⁸ *Law on the Protection of Public Officials Complaining about Violations of the Law, (2004)*

- Segundo grupo: Alemania (G20, OCDE, UE)³¹, Argentina (G20)³², Austria (OCDE, UE)³³, Bélgica (OCDE, UE)³⁴, Brasil (G20)³⁵, Chipre (UE)³⁶, Dinamarca (OCDE, UE), Eslovenia (OCDE, UE)³⁷, Estonia (OCDE, UE)³⁸, Francia (G20, OCDE, UE)³⁹, Grecia (OECD, UE)⁴⁰, Hungría (OCDE, UE)⁴¹, Indonesia (G20)⁴², México (G20, OCDE)⁴³, Noruega (OCDE)⁴⁴, Portugal (OCDE, UE)⁴⁵, Turquía (G20)⁴⁶, República Checa (OCED, UE) y Rusia (G20)⁴⁷.

²⁹ Protected Disclosure's Act No. 26 of 2000,

³⁰ Act on Special Protection Against Victimization of Workers who Sound the Alarm on Serious Wrongdoing (2016)

³¹ Sobre el whistleblowing, vid. Strack, Guido, Whistleblowing in Germany, The legal situation of whistleblowers, pp.7 – 9, disponible en: [Whistleblowing in Germany](#)

³² Sección 41 del Código Penal

³³ Public Service Law, reformada con el propósito de proteger a los whistleblowers en el 2012

³⁴ Loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel (2013)

³⁵ Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências (destinado a la protección de las personas jurídicas)

³⁶ Public Service Law y Code of Ethics of the Public Services

³⁷ Integrity and prevention of corruption Act (2010)

³⁸ Anti – Corruption Act (1999), reformada en el año 2013 para garantizar confidencialidad y protección contra represalias a los oficiales públicos que reporten casos de corrupción.

³⁹ Loi nº830 du 8 novembre 2016, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

⁴⁰ Código Civil, Código Penal, Código de Procedimientos Criminales, y la ley N° 2928/2001. Mayores detalles en Transparency International Greece, Providing and Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for whistleblowers in the EU, disponible en: [Providing an alternative to silence: towards greater protection and support for whistleblowers in the EU. Country Report Greece.](#)

⁴¹ Act CLXIII on the Protection of Fair Procedures y, posteriormente, Act CLXV of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures.

⁴² Corruption Eradication Commission of Indonesia (KPK), Whistleblower System

⁴³ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Código Penal Federal y Código de Ética y reglas de Integridad. Ver más información en (OECD, 2017)

⁴⁴ Working Environment Act (205)

⁴⁵ Ley 19/2008 que fue enmendada en el año 2015, para proteger a los empleados del sector privado

⁴⁶ Law on Occupational Health and Safety, Article 278 Turkish Penal Code.

⁴⁷ Código Laboral, Código Penal, Código de Procedimientos Penales y otras leyes federales. Ver más información en PRECOP-RF Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation from Corrupt Practices.

- Tercer grupo: Arabia Saudita (G20), Bulgaria (UE), Chile (OCDE)⁴⁸, China (G20), Colombia (OCDE)⁴⁹, España (OCDE, UE)⁵⁰⁵¹, Finlandia (OCDE, UE), Islandia (OCDE)⁵², Polonia (OCDE, UE), y Suiza (OCDE)

⁴⁸ Se ha presentado el anteproyecto de ley de protección de denunciantes de corrupción, que desarrolla el Art. 3 párrafo 8 de la CICC. Más información en: [Programa para la cohesión social en América Latina](#)

⁴⁹ Se han presentado varios proyectos de ley relativos a la materia, como el del Senador Álvaro Uribe, el del gobierno nacional preparado en el año 2017 que siguió de cerca las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre soborno de la OECD, y el del Ministro Botero, pero ninguno ha sido promulgado. Ver más en: (CEPEDA ULLOA, 2018)

⁵⁰ La Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (Ley N° 39/2015), consagra en el apartado primero del Art. 62 la figura de la denuncia como uno de los motivos que podrían dar lugar a la iniciación de oficio de un procedimiento por parte de una Administración, sin contemplarse mecanismos para salvaguardar al menos la identidad del denunciante.

⁵¹ Se encuentra tramitándose en el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, pero a nivel autonómico algunos Parlamentos ya han ejercido la potestad legislativa sobre la materia, como la Ley N° 2/2016 de Castilla y León, la Ley N° 11/2016 de la Comunidad Valenciana, la Ley N° 16/2016 de las Islas Baleares, y la Ley N° 5/2017 de Aragón. Más información en: Garrido Juncal, Andrea. La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro, REALA, número 12, octubre-marzo de 2019, pp. 126 – 151.

⁵² Se ha aprobado el proyecto de Ley N° 431/150 relativo a la protección de los denunciantes del sector público y privado, que entrará en vigor el próximo año. Más información en: [Iceland passes first comprehensive whistleblower law](#); texto del proyecto: [Frumvarp til laga](#)

CAPÍTULO 2. PANORAMA NACIONAL: EL *WHISTLEBLOWING* DESDE LA ÓPTICA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO PARAGUAYO

El *whistleblowing* es tan *sui generis* que, ante la falta de una legislación dedicada, se lo puede vincular a los códigos deontológicos, al derecho laboral, derecho administrativo, derecho penal, e incluso, ante la falta de disposiciones normativas que la evoquen en un mayor o menor grado, al desarrollo de los derechos fundamentales de libertad de expresión e información. En el ordenamiento jurídico interno, existen normativas de diversa jerarquía, que garantizan y desarrollan un cierto grado de protección a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que decidan colaborar en el combate a la corrupción mediante la divulgación de información. Si bien aún no se cuenta con una legislación dedicada a *whistleblowers*, se procede a un análisis multidisciplinar a fin de identificar los instrumentos legales de mayor relevancia en la materia.

2.1 Antecedentes históricos de la figura

Numerosas traducciones de *whistleblower* conllevan una connotación negativa. En Paraguay, esta podría venir de la mano del *pyrague*⁵³.

Durante la dictadura del General Alfredo Stroessner (1954 – 1989), pululaba la figura del informante o *pyrague*, los que trabajaban infiltrados no solo en la administración pública sino en los más variados círculos sociales de la época, y eran considerados piezas clave del gobierno. Los informes confidenciales que suscribían con sus códigos o pseudónimos son uno de los tantos tipos de documentos alojados en el llamado “Archivo del Terror”, que revela su forma de trabajo: eran agentes contratados que proveían cualquier información que consideraban sospechosa a la policía nacional. Podían ser civiles o con algún cargo oficial, eran muy bien remunerados, y poseían tarjetas de recomendación que les otorgaba alguna autoridad pública, en la cual se especificaba que el portador era colaborador confidencial y no podía ser molestado sin causa justificada.

⁵³ Traducción literal del guaraní: pelo del pie.

Existieron varios tipos: el contratado para el efecto, el fanático del partido político en el poder; aquellos que tras ser torturados eran puestos en libertad con la condición de informar, y aquel que vendía la información que consideraba privilegiada; pero el trabajo de todos ellos comúnmente daba pie a detenciones arbitrarias, torturas y hasta desapariciones, infundiendo el miedo e impidiendo el libre ejercicio de la libertad de expresión. Se considera que existieron un centenar de *pyragues* al servicio del Estado, pero todos han quedado a salvo de cualquier tipo de responsabilidad, pues los informes confidenciales nunca fueron investigados por la justicia ordinaria (PEÑA, 2020).

Ahora bien, ¿qué tienen en común el *pyrague* y el *whistleblower*? Solamente la confidencialidad en el tratamiento a su colaboración con el gobierno. No existía buena fe en sus denuncias, no eran presentadas por motivos razonables, y ciertamente no perseguían el interés público. El *pyrague* es figura representativa de la dictadura, mientras que el *whistleblower* lo es de la democracia, el Estado social de derecho y el ejercicio de las libertades individuales; no obstante, la rémora del *pyrague* aún infunde miedo en la ciudadanía, especialmente en la administración pública en donde prevalece la desconfianza a informar irregularidades al superior jerárquico o a la máxima autoridad de la institución, pues nunca se sabe quién está involucrado, dada la cantidad de operadores políticos, que elevan los niveles de clientelismo y partidismo en las instituciones públicas.

Es preciso trasladar el miedo al denunciado, de manera a que el *whistleblower* pueda llevar las riendas en la lucha contra la corrupción, forzando el procedimiento de rendición de cuentas en torno a la responsabilidad de los gobernantes y funcionarios públicos encargados de la ejecución de las políticas públicas.

Andrés Bello en su obra *Responsabilidad de los jueces de primera instancia* había recalcado: “Ninguna institución es más provechosa para las sociedades que la responsabilidad de los funcionarios encargados de la ejecución y de la aplicación de las leyes. Sin ella, los abusos de poder en cualquier ramo de la administración no tendrían freno, y cuando esta absoluta arbitrariedad no destruyese la existencia misma de la nación, minaría los principios más importantes de su vitalidad, que consisten en la libertad y seguridad de los individuos. Las monarquías constitucionales, del mismo modo que las repúblicas, no ven nunca en el ejercicio una prerrogativa más protectora de los derechos del

ciudadano, que la facultad de enjuiciar a un funcionario por el mal uso de la autoridad que la ley ha depositado en sus manos”⁵⁴

La caída de la dictadura dio paso a la promulgación de la Constitución Nacional, vigente desde el año 1992, que concedió mayor espacio al ejercicio de las libertades individuales, entre ellas la libertad de expresión y de información.

2.2. La Constitución Nacional:

Algunas Constituciones consagran como disposición de rango constitucional la obligación del ciudadano a denunciar actos de corrupción, como Ecuador (Art. 83, punto 8) No es el caso de Paraguay, pero esta acción puede ser tutelada por la vía de la invocación de ciertas libertades consideradas fundamentales en la democracia y el Estado de derecho.

Las principales herramientas legales al alcance de los denunciantes de hechos de corrupción son la libertad de expresión⁵⁵, y la libertad de información⁵⁶. Si bien de acuerdo a la jurisprudencia del TEDH, el primero es el que mejor corresponde con la protección del *whistleblower*; otras corrientes jurisprudenciales la asocian con la libertad de información.

En este sentido, el Tribunal Constitucional español (TC) efectúa un ejercicio de ponderación entre ambas libertades (STC, 1988) al valorar si ante el despido de un funcionario por divulgar información que a cuyo criterio entrañaba un funcionamiento irregular del servicio prestado, el derecho a proteger era la libertad de expresión o información, pues ambas presentan un contenido diferente y son diferentes sus límites y

⁵⁴ Traído a colación por RIVERO ORTEGA, RICARDO. “¿Una espada de Dámocles? Responsabilidades de servidores públicos y prevención de la arbitrariedad”, Pág. 8.

⁵⁵ Artículo 26. De la libertad de expresión y de prensa:

Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

⁵⁶ Artículo 28. Del derecho a informarse:

Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

efectos, concluyendo que la libertad de información versa sobre hechos que pueden considerarse noticiables, con trascendencia pública⁵⁷, pero deben ser empleados primero los canales internos, seguidamente los externos y en última instancia la revelación se debe hacer pública a otros canales de información como la prensa y, cuando los hechos difundidos son exactos y veraces, el denunciante no puede sufrir consecuencias jurídicas desfavorables solo por los límites de la relación contractual con el empleador⁵⁸, no pudiendo ser silenciado por conocer hechos jurídicamente ilícitos que merecen la atención pública. La libertad de información se extiende no solo a las informaciones favorablemente recibidas, sino también a las consideradas como inofensivas o indiferentes, inquietantes y que puedan perturbar.

La sentencia constitucional es considerada fuente de derecho por numerosos constitucionalistas como Rubio Llorente y Pérez Royo (RIVERO ORTEGA R. , 2002), y es seguida no solo por tribunales inferiores, sino también por órganos supranacionales. El criterio del TC es análogo al expuesto por la Comisión Europea en la Directiva (UE) 2019/1937 en su considerando 31⁵⁹, pues mediante la protección de los denunciantes se protege su derecho a expresar libremente la información que recoge de su contexto laboral y la considera perjudicial al interés público, pero también su derecho a comunicar libremente dicha información.

En Paraguay, la labor de supremo intérprete de la Constitución recae sobre la Corte Suprema de Justicia (CSJ), máxima instancia judicial. La jurisprudencia constitucional

⁵⁷ Diferente es el caso de lo que el TC llama ejercicio desviado de la libertad de información, que se perpetra cuando se difunde información que quebranta el secreto profesional, datos que sí deben quedar lícitamente sustraídos de la opinión pública

⁵⁸ Aunque considera que no es menos cierto que la existencia de una relación contractual entre empleado y empleador genera un entramado de derechos y obligaciones que condicionan el ejercicio de la libertad de información.

⁵⁹ Las personas que comunican información sobre amenazas o perjuicios para el interés público obtenida en el marco de sus actividades laborales hacen uso de su derecho a la libertad de expresión. El derecho a la libertad de expresión y de información, consagrado en el artículo 11 de la Carta y en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, incluye el derecho a recibir y comunicar informaciones, así como la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. En consecuencia, la presente Directiva se basa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sobre el derecho a la libertad de expresión y en los principios desarrollados por el Consejo de Europa en su Recomendación sobre protección de los denunciantes adoptada por su Comité de ministros el 30 de abril de 2014.

considerada más célebre⁶⁰ en el desarrollo del ejercicio de la libertad de información en criterios análogos a los expuestos por el TEDH y el TC es el fallo resuelto en el año 2013 (Acción de inconstitucionalidad en el juicio: "Defensoría del Pueblo c. Municipalidad de San Lorenzo s/ Amparo, Año 2008, N° 1054", 2013) que concede al señor Daniel Vargas Telles la acción de constitucionalidad⁶¹ tras haber efectuado una ponderación de los derechos fundamentales de libertad de información y expresión con el derecho al honor, concluyendo que debe valorarse el interés general de la información o la relevancia pública de las personas implicadas, pues el ejercicio de las libertades garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública informada, pilar de una sociedad libre y democrática y, cuando la información es relevante para el público, es veraz y no resulta injuriosa para los afectados, prima la libertad de información y expresión por sobre otros derechos individuales; no obstante queda en el aire qué entendería el pleno por información injuriosa, recordando que es del criterio del TC ampliar el ejercicio de la libertad de información a aquellas que pudiesen perturbar.

Recientemente, otro fallo (Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Contraloría General de la República en los autos caratulados: Amparo constitucional promovido por el señor Juan Carlos Lezcano Flecha c/ Contraloría General de la República, 2020) ha reforzado el alcance del acceso a la información, que hoy se extiende a las declaraciones juradas de los funcionarios públicos de los tres poderes del Estado, y que interesa a este trabajo pues con la colaboración de los denunciadores también es posible detectar conductas irresponsables de aquellos sobre los que recae la labor de ejecución del erario público, conductas que originan o se transforman en hechos de corrupción. Al respecto, el voto del Ministro Alberto Martínez Simón consagra: "El conocimiento de la conducta privada o funcional de los funcionarios públicos es de relevancia para valorar su idoneidad sea

⁶⁰ El valor de la jurisprudencia de la CSJ en la evolución del derecho administrativo es fácilmente visible pues ha sido el puntapié a la regulación de la libertad de acceso a la información pública, a través de la promulgación de las leyes N° 5184/14, de la Obligatoriedad de la Provisión de Informaciones en el uso de Recursos Públicos, y N° 5282/14, de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.

⁶¹ El señor Daniel Vargas Telles había pedido a la municipalidad de San Lorenzo copia impresa de la cantidad de empleados contratados y nombrados, con sus nombres y apellidos, puestos de trabajo y salarios respectivos. Tras haber recibido una respuesta negativa, presentó un recurso de amparo ante la jurisdicción civil y comercial que fue rechazado en primera y segunda instancia. En razón a ello promovió acción de inconstitucionalidad invocando el Art. 28 de la Constitución Nacional.

técnica o moral en la gestión pública y para el efecto debe proveer toda información de su actividad para facilitar el control ciudadano de su idoneidad en la gestión”; en consonancia con el voto del Magistrado Marcos Riera Hunter: “Tratándose de funcionarios o servidores del Estado, cuyos salarios provienen del erario público sustentado con los tributos, la sociedad tiene indiscutible interés en conocer los datos relacionados con el patrimonio de los mismos, tanto al ingresar a la función pública como al retirarse de ella, puesto que tal conocimiento resulta necesario para el control ciudadano y el combate a la corrupción y el enriquecimiento ilícito”

2.3 Tratados, Convenios y Acuerdos internacionales aprobados y ratificados:

Los derechos de libertad de expresión e información son de rango constitucional, pero son reforzados con la aprobación de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada y ratificada por Paraguay mediante la Ley N° 1/89, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado y ratificado por Ley N° 5/92, que forman parte del sistema interamericano y universal de protección de derechos humanos; pero particularmente han sido la CNUCC y la CICC los instrumentos jurídicos de mayor relevancia para la protección de los denunciantes de actos de corrupción tanto en sede penal como en sede administrativa, pues a través de la asistencia prestada el ordenamiento interno ha conocido importantes avances.

En el año 2014, durante el quinto periodo de sesiones de la CEP, se llevó a cabo el examen de la aplicación nacional de la CNUCC relativo a los capítulos III – Penalización y Aplicación de la Ley, y IV – Cooperación Internacional -. Se ha analizado el marco penal paraguayo en materia anticorrupción, actualmente compuesto por el Código Penal, Código Procesal Penal, Ley N° 2523/04 sobre tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito, Decreto N° 10144/12 que crea la Secretaría Nacional Anticorrupción, y Ley N° 4083/11 relativa al acompañamiento y protección de testigos y víctimas de procesos penales de acción pública. De dicho contexto ha surgido como recomendación para Paraguay: “Aplicar una política estatal de protección del denunciante a nivel nacional y considerar la posibilidad de garantizar la estabilidad laboral del denunciante de buena fe por actos de corrupción tanto en el ámbito público como privado”.

En el año 2019, se llevó a cabo la Conferencia Regional Anticorrupción para América del Sur y México, con la participación de nueve países, entre ellos Paraguay, que se ha enfocado en cuatro áreas temáticas, siendo una de ellas la protección a los denunciantes. En dicho contexto, las siguientes recomendaciones fueron acordadas:

- Ahondar en el concepto de protección de denunciantes, que incluye la concientización de la sociedad sobre el valor de los denunciantes en la lucha contra la corrupción y capacitación sobre el alcance, canales y procedimientos de reporte, medidas de protección disponible, resultados obtenidos, entre otros.
- Mejorar los instrumentos normativos para la protección adecuada.
- Proporcionar garantías de anonimato y confidencialidad, ofreciendo diferentes alternativas y fortaleciendo la confianza en el sistema de reporte.
- Adoptar políticas de integridad y procedimientos de reporte a nivel nacional o institucional para facilitar el reporte y proveer una adecuada protección.
- Interpretar la presentación de informes de buena fe.
- Proveer orientación legal o de otra naturaleza con los recursos e infraestructura disponibles.
- Desarrollar un panel regional de expertos para fortalecer los sistemas de reporte y su monitoreo.

Ya en el marco de la CICC, en el año 2003, durante la cuarta reunión del Comité de Expertos, se elaboró el primer informe correspondiente a Paraguay, aprobándose en el año 2006 los informes de los seis países que se presentaron voluntariamente para ser analizados en primer lugar, entre ellos Paraguay (BARAGLI, 2004). Con base en el análisis realizado, el Comité formuló a Paraguay recomendaciones, siendo una de ellas la de fortalecer los mecanismos con los que se cuenta para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento, la remoción de formalismos que puedan conducir a la inhibición de denunciar, y mayores garantías a los funcionarios frente a represalias de las que pueden ser objeto con motivo de la denuncia, capacitándolos de la existencia y propósito de la responsabilidad de denunciar.

En la segunda ronda fueron reiteradas las recomendaciones, y ante el incumplimiento reiterativo por parte de Paraguay, en el informe de la tercera ronda, el Comité estimó que ciertas medidas requerían atención adicional, siendo nuevamente examinadas en el año 2016, entre ellas las relativas al Art. 3 párrafo 8 –protección de funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción-.

Las medidas sugeridas fueron las siguientes (MESICIC, 2016):

“Adoptar, a través de la autoridad correspondiente, una regulación integral sobre protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico interno, la cual podría incluir, entre otros, los siguientes aspectos: Protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan ser objeto de investigación en sede administrativa o judicial; Medidas de protección, orientadas no solamente hacia la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral, especialmente tratándose de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo; Mecanismos de denuncia, como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad, que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que de buena fe denuncien actos de corrupción; Mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla; Mecanismos para la protección de testigos, que otorguen a éstos las mismas garantías del funcionario público y el particular; Mecanismos que faciliten, cuando sea pertinente, la cooperación internacional en las materias anteriores”

Paraguay presentó como avances la Ley N° 4083/2011 y su proyecto de reforma, que solo otorga protección en sede penal, además de informar que no se denuncia ni el 5% de los casos de corrupción ocurridos en el seno de la administración pública, por lo que el Comité enfatizó la necesidad de que Paraguay considere legislar sobre la materia siguiendo los lineamientos de la Ley Modelo de Protección al Denunciante.

Se destaca la colaboración por parte de la sociedad civil –Centro de Estudios Judiciales - que al respecto ha detallado (MESICIC, 2016):

“El gobierno Paraguayo no ha tomado ninguna medida que permita formular denuncias anónimas ni tampoco se ha avanzado en políticas de protección a los denunciantes fuera del ámbito penal, tenemos en Paraguay dos instituciones que pueden ser tomadas como buenas prácticas en materia de protección al denunciante [CGR –Contraloría General de la República- y DNCP –Dirección Nacional de Contrataciones Públicas-], pero lastimosamente no han sido replicadas en otras instituciones estatales. No existe ningún mecanismo institucional para denunciar las amenazas, amedrentamiento o represalias de que puedan ser objeto los funcionarios que denuncien hechos de corrupción pública. El medio más frecuente es la prensa, que es la que se hace eco de dichas denuncias. No existe una política de protección al denunciante en los procesos de naturaleza administrativa. El Estado Paraguayo no ha generado mecanismos que estimulen a la ciudadanía a denunciar, al contrario ciudadanos honestos que quieran denunciar no encuentran la facilidad ni posibilidad de hacerlo. No se ha avanzado en políticas de protección al denunciante. Esto dificulta y limita las intenciones de funcionarios públicos que quieran denunciar a sus jefes, al contrario existe una política de persecución a funcionarios que se animan a denunciar”.

2.4 El proyecto de ley de protección a los denunciantes de irregularidades en sede administrativa

A la fecha solo ha habido un intento de legislar la protección de los denunciantes en sede administrativa. En el año 2004, el entonces Senador Carlos Filizzola había presentado un proyecto de ley que pretendía reglamentar el Art. 3 párrafo 8 de la CICC, con el propósito de proteger a toda persona física que, de buena fe y ante cualquier autoridad competente, denuncie, informe, preste declaración o realice quejas o reclamos referentes a uno o más actos de corrupción, u otro acto que pueda ser considerado arbitrario o ilegal. Se designaba como autoridad competente a la Defensoría del Pueblo, con las facultades de mediar, recomendar o accionar a favor de la persona protegida, o de brindar recomendaciones tendientes a sancionar a los responsables de actos arbitrarios o ilegales, pudiendo recibir la información, a pedido de la persona protegida, mediante canales que guarden confidencialidad en el tratamiento de la identidad del denunciante. Posteriormente,

la Defensoría del Pueblo debía encaminar la información recibida a la Contraloría de la República, al Ministerio Público o al organismo que considere pertinente, para que el hecho sea investigado y corroborado.

La idea principal del proyecto consistía en la preservación del derecho fundamental de libertad de expresión de aquellos que decidían denunciar hechos ilícitos, protegiéndolos frente a posibles represalias (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales –INECIP Py.– y la Red de Contralorías Ciudadanas). El proyecto de ley había sido mencionado como avance en el informe de la segunda ronda de evaluación de la CICC en el año 2006, pero a finales del año 2007 ha sido archivado porque se había decidido que forme parte de los proyectos de ley que fueron incluidos en el Código Procesal Penal, Código Penal y Código de Ejecución Penal; no obstante, nunca ha sido estudiado.

2.5 La ley de la función pública

2.5.1 La obligación de denunciar los actos de corrupción

En el año 2000 se regula la situación jurídica de todos los funcionarios y empleados públicos de los organismos y entidades del Estado, al igual que el personal de confianza, el contratado y el auxiliar, mediante la ley 1626, que impone al funcionario público el deber de denunciar ante la justicia ordinaria o autoridad competente, los hechos punibles o irregularidades que lleguen a su conocimiento en el ejercicio del cargo.

Si bien de acuerdo a la CICC es considerado funcionario público cualquier funcionario o empleado de cualquiera de los tres poderes del Estado, independientemente a haber sido seleccionado, designado o electo para desempeñar actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado en todos sus niveles jerárquicos (Art. 1), la ley solo considera funcionario público a la persona que ha sido nombrada mediante acto administrativo a ejercer de forma permanente funciones en un cargo previsto en el presupuesto nacional (Art. 4), alcance que obliga a excluir del deber de denunciar al personal contratado, al personal del servicio auxiliar, a los cargos de confianza, el Presidente y el Vicepresidente de la República, los senadores y diputados, los gobernadores y los miembros de las Juntas Departamentales, los intendentes, los miembros de las Juntas Municipales y las personas que ejercen otros cargos originados en elección popular, los ministros y viceministros del

Poder Ejecutivo; los diplomáticos y cónsules en actividad, comprendido en el ámbito de aplicación de la ley que regula la carrera diplomática y consular; los militares en actividad; los policías en actividad; los docentes de la Universidad Nacional y de las instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica; los magistrados del Poder Judicial; el Contralor, el Sub contralor, el Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo Adjunto y los miembros del Consejo de la Magistratura; el Fiscal General de Estado y los agentes fiscales (Art. 2). No obstante, algunos funcionarios y órganos públicos han decidido denunciar ilícitos ocurridos en el ámbito de la contratación pública, movidos frecuentemente por una pretensión partidista a hacer frente a la oposición más que por la búsqueda del interés público, pero los motivos resultan irrelevantes cuando se llega al fin deseado.

El MESICIC ha señalado en reiteradas ocasiones la necesidad de actualizar la definición de funcionario público a la de servidor público, a fin de que todas las personas que cumplen las mismas funciones, ya sean nombradas, contratadas, auxiliares entre otros, pudiesen estar sujetas por igual a los mismos derechos, responsabilidades y obligaciones.

Si bien la omisión al deber de denunciar acarrea al funcionario público responsabilidad administrativa por incumplimiento, pudiendo ser pasible de sanciones por la vía del sumario administrativo, la normativa no impulsa la creación e implementación de canales internos dentro de cada institución pública para que la obligación pueda ser cumplida, sino que su tratamiento es derivado a la justicia ordinaria o autoridad competente. Igualmente, no se garantiza protección al denunciante. Hasta hace poco tiempo, los procedimientos de contratación del personal al servicio del Estado eran llevados a cabo por vía de recomendaciones, sin ningún concurso de mérito, persistiendo a la fecha altos niveles de clientelismo en la administración pública, por lo que es probable que el funcionario público promedio se sienta más constreñido a cumplir con los intereses particulares de la persona o partido político a la que sirve en el puesto, que con un interés público. En consecuencia, la suma de la baja estabilidad profesional y la falta de garantías de protección laboral si es que se torna pública su relevación hacen que las posibilidades de que se conozcan más hechos de corrupción sean pocas.

2.5.2 La obligación del Estado de publicitar la responsabilidad administrativa de los funcionarios implicados en hechos de corrupción

La ley de contrataciones públicas en el articulado relativo a las sanciones a los funcionarios y empleados públicos recuerda que, aquellos que han infringido las disposiciones normativas en la materia, deben ser sancionados de acuerdo a la Ley de la Función Pública, cuya normativa estipula que los funcionarios públicos deberán responder administrativamente ante el incumplimiento de sus deberes y obligaciones; no obstante del portal de la Secretaría de la Función Pública, entidad del Estado encargada de la formulación de las políticas públicas relativa a las personas que trabajan en el sector público, no se extrae información que pudiese relevar cuántas investigaciones se encuentran en trámite, o cuántos funcionarios han sido sancionados por incumplimiento de sus funciones. Esta desinformación podría acarrear una cultura de tolerancia en el abuso de poder y de patrimonio público.

Ricardo Rivero Ortega en su obra “*¿Una espada de Dámocles? Responsabilidades de servidores públicos y prevención de la arbitrariedad*” considera que la transparencia y la información trabajan sobre el reproche social, la reputación y la vergüenza, siendo el escándalo visibilizado a través de los medios de comunicación la vía para generar consciencia sobre la gravedad de los comportamientos relacionados a actos de corrupción, por lo que es preciso que la agenda pública incluya, en este punto y como técnica de control y mecanismo preventivo, la publicidad de la información relativa a los procedimientos administrativos que sancionan a los funcionarios y empleados públicos, pues una tolerancia en el incumplimiento es una puerta abierta a la impunidad.

No obstante es posible ver una luz al final del túnel, pues a la fecha se encuentra tramitándose un proyecto de ley que pretende subsanar ciertas contradicciones y lagunas jurídicas, más no ha sido posible acceder al mismo, por lo que queda latente verificar si la intención del legislador tendría en cuenta la tendencia internacional en materia de la protección a los denunciantes, y otras cuestiones relevantes como la selección del personal al servicio del Estado con preferencia en el mérito, la inclusión a todos el personal del Estado en la lista de derechos y obligaciones en el ejercicio de sus funciones, y la obligatoriedad de la publicidad de los procedimientos administrativos sancionadores.

2.6 Implementación de códigos de ética en la administración pública

Aristóteles ya mencionaba que “Es deber de los gobernantes formar a los ciudadanos en la virtud y habituarles a ella”. Desde la irrupción de la democracia, los diversos Estados modernos se han propuesto cultivar las virtudes en la administración pública a través de la implementación de códigos éticos, que instituyen una nueva forma de relación entre los funcionarios públicos, la labor que les es encomendada, y la ciudadanía en general, cuyas conductas si bien están moldeadas a una legislación que cumple una función coercitiva al indicar la conducta que la sociedad espera de ellos; moralmente siguen moldeadas a una visión pre moderna. Modernizar la administración pública implica dar el paso a una visión en la que el interés general es preponderante en la relación entre el Estado y sus ciudadanos. La ética pública se sitúa en el ideal de la sociedad en la que se quiere vivir, mientras que la Ley se sitúa en el ideal jurídico en el que se debe vivir (PROGRAMA UMBRAL PARAGUAY, 2008).

El fomento de la ética en la administración pública también está relacionado a la colaboración internacional, pues en la CICC⁶² aparece como una de las medidas preventivas para frenar la corrupción. En el primer informe del MESICIC ya se había recomendado a Paraguay la elaboración e implementación de códigos de conducta éticos para todos los empleados públicos del Estado (CISNI, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, 2003). Dicha recomendación fue materializada en el año 2012 a través del Decreto N° 10143, que rige y orienta la gestión ética de las autoridades y servidores públicos, y establece el uso obligatorio de algunos instrumentos e instancias institucionales que velen y garanticen el cumplimiento de las normas éticas.

En el ámbito del derecho comparado, los códigos de ética de la administración pública pueden contener el conjunto de las responsabilidades personales de los funcionarios públicos (patrimonial, administrativa, disciplinaria), e incluso algunos han implementado canales internos de denuncia y un grado de protección a los *whistleblowers*. Por ejemplo, el

⁶² Artículo III. Medidas preventivas. A los fines expuestos en el artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinada a crear, mantener y fortalecer (...)

3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

Public Service Code of Conduct de Australia hace referencia a la protección a los empleados del sector público que denuncien infracciones a una persona autorizada; o Reino Unido, en el que los denunciantes tienden a utilizar primero canales internos para realizar su denuncia. En otros escenarios, el denunciante teme la indiferencia del empleador, o considera que la divulgación externa asegura una respuesta oportuna, que va efectuar el cambio y poner fin al hecho irregular (OECD, 2017).

Al analizar la normativa paraguaya, resulta llamativo que estipule que la información recolectada por el funcionario público en el contexto laboral no puede utilizarse en beneficio de terceros o para fines ajenos al servicio, sin establecerse claramente que se refiere al secreto profesional, pues podría darse a entender que no pueden denunciarse actos de corrupción buscando un interés público; no obstante la situación es aclarada si es contrastada con los articulados que le siguen, pues se presume que toda la información pública es accesible, y que los funcionarios tienen la obligación de denunciar hechos que pudiesen causar perjuicio al Estado, exigiéndose a las instituciones públicas que cuenten con un sistema de recepción de denuncias interno que garantice la protección de identidad del denunciante, y el resguardo a su integridad y seguridad; pero hasta la fecha, las instituciones de la administración pública solo se han limitado a desarrollar en sus respectivos códigos de ética, los principios, valores y directrices que deben regir las funciones de los funcionarios públicos, como la honradez, legalidad, buena fe, dignidad y decoro, transparencia, entre otros. Casi no se han implementado canales internos de denuncia con protección al denunciante, prefiriendo derivarlos al canal dispuesto por la autoridad competente, la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC):

Institución pública	Código de ética	Obligación de denunciar	Canales internos de denuncia	Medidas de protección a los denunciantes
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjuntos/adda98-CodigodeEticamspbs.pdf	No	No, remite a la página de la SENAC	No
Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A (COPACO)	http://www.essap.com.py/wp-content/uploads/2020/02/Actualizaci%C3%B3n-del-	No	No, remite a la página de la SENAC	No

	Codigo-de-Etica-ESSAP-Octubre-2019.pdf			
Instituto de Previsión Social (IPS)	https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1504538244.pdf	Sí, deben ser presentadas a la Oficina de Transparencia Institucional	https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1504538244.pdf	Protege los datos personales de los denunciantes
Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)	https://sinafocal.gov.py/application/files/7015/8142/1009/Codigo_de_Etica-2020.pdf	No	No, remite a la página de la SENAC	No
Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A (ESSAP)	http://www.essap.com.py/wp-content/uploads/2020/02/Actualizaci%C3%B3n-del-Codigo-de-Etica-ESSAP-Octubre-2019.pdf	No	No, remite a la página de la SENAC	No

Tabla 3: Contraste entre los Códigos de ética creados por algunas instituciones públicas a partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 10143 y los requisitos exigidos por el *whistleblowing*

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de los portales de las instituciones citadas.

2.7 La Secretaría Nacional Anticorrupción

Los hechos de corrupción ocurridos en la administración pública pueden ser denunciados mediante tres canales: internamente, de forma personal ante las Oficinas de Anticorrupción y Transparencia instaladas en las instituciones públicas, y de forma externa, por vía telefónica (+595450001/2) o por el Portal de Denuncias Anticorrupción – www.denuncias.gov.py-, considerado como el principal canal de recepción de denuncias.

De acuerdo al Decreto N° 1843 del año 2019, son considerados hechos de corrupción:

“el requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; el ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, coimas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; la realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por parte de un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo, en la forma y en las condiciones que establezca la legislación penal vigente; la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad” (Art. 3 Decreto). No obstante, la enumeración no es taxativa.

El Portal de Denuncias Anticorrupción es administrado y regulado por la SENAC, órgano dependiente de la Presidencia de la República creado en el año 2012 por el Decreto N° 10144, encargado de las políticas públicas en materia anticorrupción, y autoridad central consultiva de la CNUCC y la CICC.

Todos los ciudadanos, sean o no funcionarios públicos, pueden canalizar sus denuncias a través del portal, identificándose, de forma confidencial o anónimamente. Solo pueden denunciarse ilícitos que afecten a las entidades del Poder Ejecutivo. El *onus probandi* recae sobre el denunciante. Tras haber presentado su denuncia, le es otorgado un ticket que le permite dar seguimiento a su investigación.

La denuncia es recibida por la SENAC, que la tramita solo en casos puntuales. Comúnmente es derivada a la autoridad que considere competente para la investigación de

acuerdo a la responsabilidad implicada, como el Ministerio Público, la CGR, el Poder Judicial y, si el caso es relativo a las contrataciones públicas, la DNCP. De acuerdo al panel de datos abiertos de la SENAC, del 01 de enero de 2016 al 30 de junio de 2020 se han presentado 5365 denuncias, de las cuales ha surgido 236 sumarios administrativos, y 392 causas penales.

El *modus operandi* de la gestión de las denuncias a través del Portal de Denuncias Anticorrupción es evidenciado en la Res. DNCP N° 1729/19, que describe en su considerando que la investigación remitida a la DNCP para su tramitación ha surgido del ticket N° 4263, a través del cual se han denunciado irregularidades en torno a una licitación por concurso de ofertas para la construcción de obras de un municipio. La investigación ha concluido la declaración de irregularidad de la licitación, la recomendación del inicio de los trámites correspondientes para deslindar responsabilidades de los funcionarios implicados en el procedimiento, y la remisión de los antecedentes a otros dos órganos: la Junta Municipal y la CGR.

La crítica realizada al Portal de Denuncias Anticorrupción es su limitado alcance, pues no puede controlar a los poderes legislativo y judicial, ni tampoco a aquellas instituciones estatales que cuentan con autonomía, como las gobernaciones y municipios, frecuentemente implicadas en hechos de corrupción relativos a la ejecución de presupuestos destinados a áreas sensibles como la educación, aunque, como es percibido en el caso anterior, es posible la remisión al órgano que se considere pertinente, como el canal de denuncias de la DNCP.

2.8 Síntesis

El ordenamiento jurídico paraguayo no incluye aún una legislación dedicada a la protección exhaustiva de los denunciantes de buena fe en sede administrativa, que colaboran o podrían colaborar activamente en la lucha contra la corrupción; no obstante las buenas prácticas y los resultados que se avizoran en canales de denuncia implementados por ciertos órganos y que protegen en cierta medida a los *whistleblowers*, podrían eventualmente provocar el interés del legislador en modificar el ordenamiento interno y hacerlo más acorde a las tendencias internacionales. Seguidamente se expone a una de las

herramientas más útiles, en un ámbito especialmente proclive a la ejecución de ilícitos como lo es la contratación pública: el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, desarrollado por la DNCP.

CAPÍTULO 3. PANORAMA SECTORIAL: EL *WHISTLEBLOWING* EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARAGUAYA

El fenómeno del *whistleblowing* reviste particular importancia en áreas vulnerables como la contratación pública que, ante su incidencia en la economía, resulta un atractivo foco de corrupción. Tanto en la UE como en Latinoamérica, el gasto público es un actor clave en el crecimiento de la economía nacional. En la UE, se calcula que el 1% del PIB, unos 120 mil millones de euros, se pierden anualmente por la corrupción, aumentando el coste de los contratos públicos entre el 20 y el 25%. En el reporte “*Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*” elaborado⁶³ por la Comisión Europea, se ha concluido que, en el ámbito específico de la contratación pública, el coste de creación y mantenimiento del sistema de protección al denunciante⁶⁴ es menor al beneficio potencial en la investigación del uso indebido de fondos públicos, estimado en unos 5.8 a 9.6 billones de euros al año. Si estos datos son extrapolados al ámbito de la administración pública, los beneficios serán aún mayores, sin olvidar los beneficios agregados como la promoción de los valores democráticos de transparencia y rendición de cuentas, la tutela de los derechos fundamentales de libertad de expresión e información, e incluso el buen funcionamiento del mercado.

En el Paraguay, en el año 2019 la incidencia de compras públicas en el PIB ha sido del 11%, mientras que en el Presupuesto General de la Nación ha sido del 29%⁶⁵. Se cuenta con un canal de denuncias con protección a los denunciantes de buena fe de ilícitos ocurridos en el ámbito de la contratación pública, pero los beneficios que arrojan sus resultados no son periódicamente comprobados, por lo que es probable que el canal sea pasible de mejoras.

Los números que arrojan las tendencias internacionales, en términos de ahorro al Estado y disminución de los casos de corrupción, demuestran que es vital promocionar el

⁶³ Se han tenido en cuenta siete países: Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido.

⁶⁴ Se tuvieron en cuenta cinco criterios: el coste del desarrollo de la legislación, el coste del mantenimiento de los canales internos y externos, los costes judiciales de las reclamaciones efectuadas ante los tribunales por los denunciantes que se han enfrentado a represalias y el asesoramiento jurídico gratuito a los posibles denunciantes de hechos de corrupción.

⁶⁵ Datos obtenidos a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la DNCP en fecha 29 de junio de 2020.

whistleblowing, con énfasis en el funcionario público como *whistleblower*, por situarse en un lugar privilegiado para conocer de ilícitos, por la posibilidad de probar mediante documentaciones sus dichos, y por poseer la sapiencia necesaria para detectar las malas prácticas menos evidentes pero más riesgosas y costosas, como la colusión, la sobrefacturación, la manipulación en las licitaciones públicas, y los incumplimientos contractuales.

3.1 Sistema de contrataciones públicas paraguayo

Inicialmente los procedimientos de contratación pública estaban regulados por varias leyes y decretos, como la Ley N° 1535/00, la Ley de Organización administrativa, las leyes N° 25/91 y 26/91, entre otras. Mediante la asistencia internacional del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en el año 1999 se ha demostrado que solo el 14% de las empresas que han sido encuestadas habían participado de un procedimiento de compra pública, creándose al efecto el Plan Nacional de Integridad, con el propósito de luchar contra la corrupción, siendo uno de los focos de mayor atención el área de contrataciones públicas (GONZÁLEZ, Abril de 2016).

Años después es promulgada la Ley N° 2051/03 “*de Contrataciones Públicas*”, que regula las cuestiones relativas a las compras que realiza el Estado y que designaba como autoridad competente a la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), entidad dependiente del Ministerio de Hacienda. En el año 2007 la ley es reformada a través de la N° 3439, y la UCNT es sustituida por la DNCP, entidad autónoma y autárquica dependiente del Poder Ejecutivo que asume la competencia en materia de contrataciones públicas. La ley vigente centraliza la normativa de un sistema que se encontraba disperso en una pluralidad de legislaciones, brindando seguridad jurídica a las compras estatales (GONZÁLEZ, Abril de 2016), y es complementada mediante el Decreto N° 2992/19, que entró a regir el 01 de enero de 2020.

El marco normativo de las compras públicas paraguayas permite a la DNCP regular todo el ciclo de la contratación pública, desde el planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución y hasta la erogación y control de los procedimientos licitatorios de adquisiciones y locaciones de bienes, servicios, consultoría y obras públicas -ámbito

objetivo de la ley- que realicen no solo los órganos y entidades de la administración pública central y descentralizada, sino también los órganos de los otros dos poderes del Estado – legislativo y judicial-⁶⁶. A esta clasificación también se deben incluir aquellos que, dependientes de ciertos organismos y entidades del Estado, como la Presidencia de la República⁶⁷, el Congreso Nacional⁶⁸, la Corte Suprema de Justicia⁶⁹, las universidades nacionales⁷⁰ y los Ministerios⁷¹, licitan de forma independiente basados en el principio de descentralización operativa -ámbito subjetivo de la ley-. Todos los organismos, entidades y municipalidades del Estado gestionan las contrataciones bajo las UOC, existiendo en ciertos casos más de una por institución, quienes, si bien tienen independencia en la gestión

⁶⁶ Información extraída de la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación: Poder Legislativo (Congreso Nacional, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados), Ejecutivo (Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional, de Hacienda, de Educación y Ciencias, de Salud Pública y Bienestar Social, de Justicia, de Agricultura y Ganadería, de Industria y Comercio, de Obras Públicas y Comunicaciones, de la Mujer, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Desarrollo Social, de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, de la Niñez y la Adolescencia, de Tecnologías de la Información y Comunicación), Judicial (Corte Suprema de Justicia, Justicia Electoral, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura, Jurado de enjuiciamiento de Magistrados, Ministerio de la Defensa Pública, Sindicatura General de Quiebras); Contraloría General de la República; Otros Organismos del Estado (Defensoría del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura); universidades nacionales de Asunción, del Este, Pilar, Itapúa, Concepción, Villarrica del Espíritu Santo, Caaguazú, Canindeyú, Politécnica Taiwán – Paraguay; gobiernos departamentales de Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes, Boquerón, Alto Paraguay; INTN, INDERT, DIBEN, INDI, FONDEC, CNV, CONATEL, DINATLAN, ERSSAN, INCOOP, DNA, SENACSA, IPA, SENAIVE, DNCP, INFONA, IPTA, DINACOPA, DINAPI, SEDECO, CONACOM, ANTSV, CONES, ANEAES, ARRN, SNI, ISBA, INES, INAES, DNDSBA; IPS, Caja de seguridad social de empleados y obreros ferroviarios, Caja de jubilaciones y pensiones del personal de la ANDE, de empleados de bancos y afines, del personal municipal; ANDE, ANNP, DINAC, PETROPAR, INC; BNF, CAH, Fondo Ganadero, Caja de préstamos del Ministerio de Defensa Nacional, AFD; 254 municipios repartidos entre los 17 departamentos nacionales. Datos extraídos de la página web: [Listado de municipios por departamento](#)

⁶⁷ AGPE, CONACYT, DGEEC, Escribanía Mayor de Gobierno, Gabinete Civil, Gabinete Militar, PGR, SEN, SFP, Secretaría de Políticas Lingüísticas, SEPRELAD, Repatriados, SENAC, SENAD, SENABICO, SNC, SND, SNJ, SENATUR, SENADIS, STP.

⁶⁸ Centro Cultural de la República “El Cabildo”

⁶⁹ Circunscripciones judiciales correspondientes a las 17 gobernaciones departamentales.

⁷⁰ CEPB (UNA), facultades, Instituto de Trabajo Social (UNA), rectorados.

⁷¹ Ministerio de Defensa Nacional: comandos logísticos, armada, fuerza aérea y ejército; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: DIGIES – SINAIS, DIGESA, Hospital de Barrio Obrero, Pediátrico Niños de Acosta Ñu, Hospital Nacional, INAN, Instituto Nacional del Cáncer, PAI, SENASA; Ministerio de Justicia: Dirección General del Registro del Estado Civil; Ministerio del Interior: Policía Nacional, Dirección General de Migraciones; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: SNPP, SINAFOCAL; Ministerio de Hacienda: SET.

de sus compras, se encuentran subordinados a la ley y a su interpretación por parte de la DNCP en cuanto a la ejecución y resolución de los contratos⁷².

También permite a la DNCP desarrollar una multiplicidad de misiones institucionales, como la elaboración de Pliegos Estándar en las diversas modalidades de contratación, la resolución de procedimientos administrativos ante él iniciados; la reglamentación y constante asesoramiento de las Unidades Operativas de Contratación (UOC), la colaboración con otros organismos y entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, la promoción de la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública a la ciudadanía a través de plataformas electrónicas que concentran toda la información pública relativa a las contrataciones públicas, y la capacidad de dar formación sobre la materia, a los funcionarios públicos y ciudadanos en general.

3.2 Principios generales de las contrataciones públicas

La actividad de la contratación pública se fundamenta en los siguientes principios:

“a) Economía y Eficiencia: Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

b) Igualdad y Libre Competencia: Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.

⁷² La normativa no efectúa distinción entre contratos públicos y contratos administrativos. Un interesante punto de vista sobre esta cuestión puede leerse en: GONZÁLEZ, CARLOS A., RIVERO ORTEGA, RICARDO. El régimen de las contrataciones públicas en la República del Paraguay. Marco Normativo y posibilidades de mejora, *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica* - Número 15 - Abril 2016.

c) **Transparencia y Publicidad:** Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos.

d) **Simplificación y Modernización Administrativa:** Facilitarán que el acceso a los procedimientos y trámites derivados de las contrataciones públicas sea sencillo y transparente, bajo reglas generales, objetivas, claras e imparciales, a fin de hacer más eficiente el uso del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

e) **Desconcentración de Funciones:** Promoverán que todas las operaciones de contratación pública que realicen los organismos, entidades y municipalidades se resuelvan en los lugares en los que se originan, fortaleciendo la actividad regional y una adecuada delegación de facultades, basados en el principio de centralización normativa y descentralización operativa” (Art. 4 Ley N° 2051)

Los principios generales desarrollan los derechos fundamentales de los ciudadanos a recibir información veraz, responsable y equívoca de fuentes públicas de información (Art. 28 de la Constitución Nacional), a ser considerados por el Estado iguales en dignidad y derechos (Arts. 46 y 47), a dedicarse a la actividad económica de su preferencia en igualdad de oportunidades (Art. 107), y principalmente, la obligación constitucional del Estado de velar por el interés general por sobre el interés particular (Art. 128).

De acuerdo a los autores Ricardo Rivero Ortega y Marco Aurelio González Maldonado, es comprensible que no puedan despejarse todas las dudas en un marco normativo de menos de cien artículos, por lo que es incorporada la posibilidad de aplicar supletoriamente el Código Civil, las leyes que rigen el Procedimiento Contencioso Administrativo y el Código Procesal Civil en los casos no previstos. Ante la falta de una exhaustiva Ley sobre procedimientos administrativos, también consideran inapropiado recurrir al derecho privado para resolver cuestiones características del ámbito de la contratación pública,

siendo recomendable la interpretación de los procedimientos a la luz de los principios generales para “cubrir lagunas interpretativas y salvar antinomias o incoherencias internas propiciadas por el manejo inadecuado de los conceptos y la desnaturalización de las instituciones” (GONZÁLEZ, Abril de 2016).

La DNCP incorpora este criterio de preferencia a los principios generales al interpretar los vacíos normativos, como se visualiza en las siguientes resoluciones: “... los pliegos de bases y condiciones son elaborados teniendo como norte la satisfacción de una necesidad, y que la convocante como custodio de los recursos de su institución tiene la obligación de establecer los requisitos necesarios para asegurar una ejecución en las mejores condiciones de calidad y costo, todo ello sin descuidar los principios consagrados en la Ley de Contrataciones Públicas (Resolución DNCP N° 2870/19)”; “...el respeto irrestricto al PBC constituye para la Convocante la certeza de que obtendrá el bien específicamente requerido, y para los oferentes la garantía que salvaguarda el respeto al principio de Igualdad y Libre Competencia” (Resolución DNCP N° 2519/19); “...la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones constituye una atribución discrecional de la Contratante, la que se ve solamente limitada por la imposibilidad de establecer condiciones o requisitos que resulten innecesariamente limitativas a la participación o que no sean técnicamente indispensable” (Resolución DNCP N° 4786/19)

3.3 El Sistema de Información de las Contrataciones Públicas

Una cultura democrática exige transparencia y rendición de cuentas. A través del SICP, la DNCP se alinea con las propuestas en torno al gobierno electrónico, pues ha desarrollado una plataforma electrónica que sustituye los procedimientos administrativos llevados tradicionalmente por vía física, a medios electrónicos, automatizando y publicitando todo el ciclo de la contratación pública, y la información afín. A través de él fluye información simétrica que implica derechos y obligaciones a los agentes interesados: las instituciones públicas que, a través de sus UOC tienen la obligación de divulgar toda la información relativa al ciclo de las contrataciones públicas que realiza, siendo pasibles de sanción por la vía del sumario administrativo en caso de su incumplimiento; el sector privado que incrementa sus posibilidades de negocio con el Estado a través de la participación en

igualdad de condiciones, siempre que cumpla con todas las condiciones exigidas⁷³; y la sociedad civil que puede coadyuvar en la búsqueda a una racionalización del gasto público mediante el monitoreo de la gestión pública, clave para un combate más eficaz a las prácticas corruptas.

Desde su implementación ha ido en constante avance, innovando en la forma en que es entendido el derecho administrativo. En la actualidad, también se cuenta con el Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos (STJE), regulado por la Res. DNCP N° 572/20, que permite que los procedimientos administrativos sustanciados ante la DNCP puedan ser llevados a cabo de forma totalmente electrónica a través de un “expediente electrónico”⁷⁴, con la misma validez jurídica y valor probatorio que las actuaciones administrativas tramitadas por medios convencionales. El STJE aloja a su vez, al Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante.

3.4 Mecanismos de impugnación de los procedimientos de contratación pública

La posibilidad de control de los contratos públicos previene la corrupción. Varios países de la UE han incorporado a su ordenamiento nacional la posibilidad de impugnar los procedimientos licitatorios ante una instancia imparcial y objetiva que responda en plazos sumarios (RIVERO ORTEGA R. , Corrupción y contratos públicos: las respuestas europea y latinoamericana, 2004).

En el caso de Paraguay, la DNCP es sede del control de la objetividad de las decisiones que toman las instituciones públicas en torno a los procedimientos licitatorios. A través de los mecanismos de impugnación estipulados en el Título Octavo de la Ley N° 2051, conocidos como protestas⁷⁵ e investigaciones⁷⁶, fiscaliza y sanciona el

⁷³ Las limitaciones para presentar propuestas y contratar con el Estado están expuestas en el Art. 40 de la Ley N° 2051/03.

⁷⁴ De acuerdo al Art. 37 de la Ley N° 4610/12, es expediente electrónico la serie ordenada de documentos públicos y privados, emitidos, transmitidos y registrados por vía informática para la emisión de una resolución judicial o administrativa.

⁷⁵ Artículo 79 de la Ley N° 2051/03.- Procedencia: Las personas interesadas podrán protestar ante la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) en cualquier etapa de los procedimientos de contratación, cuando existan actos que contra-vengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta ley. La protesta será presentada, a elección del promotor, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la referida entidad, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste. Transcurrido el plazo establecido en este artículo,

incumplimiento del marco normativo en todas las fases de la licitación, mediante la participación activa del sector privado y ciudadanía en general.

Mientras las protestas permiten a las personas físicas o jurídicas que estén interesadas a participar o ya hayan participado de un procedimiento licitatorio, a impugnar ante la DNCP el Pliego de Bases y Condiciones de un procedimiento licitatorio, las investigaciones amplían el ámbito subjetivo y objetivo de posibilidad de control, pues a través de una denuncia fundada, se permite a todos los ciudadanos por igual, a ejercer de contralores del procedimiento licitatorio cuando consideren que existen indicios de irregularidades. No es necesario acreditar un interés legítimo, por lo que bien puede valer el interés simple de la búsqueda del bien común, y las irregularidades a ser denunciadas pueden ser percibidas en cualquiera de las etapas del ciclo de la contratación pública.

Agustín Gordillo en su obra *Tratado de Derecho Administrativo* sostenía que, un interés legítimo es manifestar un interés personal y directo en el acto que pretende ser

precluye para los interesados el derecho de protestar, sin perjuicio de que la Auditoría General que corresponda, actúe en cualquier momento de oficio o a pedido de personas interesadas en los términos de la ley. La falta de acreditación de la personería y el interés legítimo del promotor será motivo de re-chazo de la acción solicitada.

Tratamiento: Título VIII – Mecanismos de impugnación y solución de diferendos, Capítulo I – Protestas de la Ley 2051/03 y el Decreto 2992/19, así como en el Capítulo I – Disposiciones Preliminares y Capítulo II – Protestas de la Res. DNCP N° 5702/2019

⁷⁶ Artículo 82 de la Ley N° 3439/07.- Investigaciones de Oficio: Sin perjuicio de las protestas a que alude el Artículo 81, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá, de oficio o por denuncia fundada, realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de esta ley. Cuando se realice por denuncia fundada, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) tendrá un plazo que no excederá de quince días calendario, contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del acto irregular, para iniciar la investigación. Deberá emitir la resolución correspondiente dentro de los sesenta días hábiles siguientes. La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá requerir información a las Unidades Operativas, quienes deberán remitirla dentro de los diez días calendarios siguientes a la recepción del requerimiento respectivo. Una vez admitida la protesta o iniciada la investigación de oficio, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), deberá ponerla en conocimiento de terceros que pudieran resultar perjudicados, para que dentro del término a que alude el párrafo anterior manifiesten lo que a su interés convenga. Transcurrido dicho plazo sin que el tercero haga manifestación alguna, se tendrá por precluido su derecho.

Tratamiento: Título VIII – Mecanismos de impugnación y solución de diferendos, Capítulo I – Protestas de la Ley 2051/03, modificado por la Ley N° 3439/07, y el Título VIII – Mecanismos de impugnación y solución de diferendos, Capítulo II – De las investigaciones del Decreto 2992/19, así como en el Capítulo I – Disposiciones Preliminares y Capítulo III – Investigaciones de la Res. DNCP N° 5702/2019

impugnado en sede administrativa y, cuando es invocado, proceden todos los recursos; pero cuando se invoca un interés simple, solo pueden interponerse denuncias, criterio al que se adhiere la DNCP, realizando a la hora del tratamiento de la impugnación planteada un discernimiento entre los dos tipos de interés, otorgando a cada uno de ellos una vía de control: la protesta, restringida a un número limitado y definido de individuos, y la denuncia, abierta a todos aquellos movidos por el interés público, incluso funcionarios y órganos de la administración pública. Esta diferenciación entre interés simple y legítimo es graficado en la desestimación de una denuncia hecha, en la que el juez investigador considera: “el denunciante tiene un interés particular en la adjudicación (...) las cuestiones denunciadas no ameritan la intervención de oficio, y en todo caso debe ser objeto del proceso de impugnación de protesta, si se acredita el interés particular afectado en el promotor del recurso (interés legítimo)” (Denuncia recibida a través del sistema de gestión de denuncias con protección al denunciante referida a la contratación directa para la “adquisición de mesas y sillas para el comedor del comando de las fuerzas militares”, 2013)

Aunque las protestas tienen un alcance subjetivo y objetivo más restringido, el número de resoluciones que concluyen las protestas es notablemente superior al número de resoluciones que concluyen las investigaciones de oficio. De 1024 impugnaciones resueltas, 900 corresponden a protestas y solo 124 a investigaciones⁷⁷, como es detallado a continuación:

⁷⁷ Para la muestra de las protestas se tuvieron en cuenta las resoluciones que resuelven hacer lugar, hacer lugar parcialmente, rechazos, allanamientos, desistimientos, cierres, pero no los rechazos *in limine*, mientras que para la muestra de las investigaciones se tuvieron en cuenta las resoluciones de cierre de las investigaciones de oficio, no así las desestimaciones de las investigaciones preliminares.

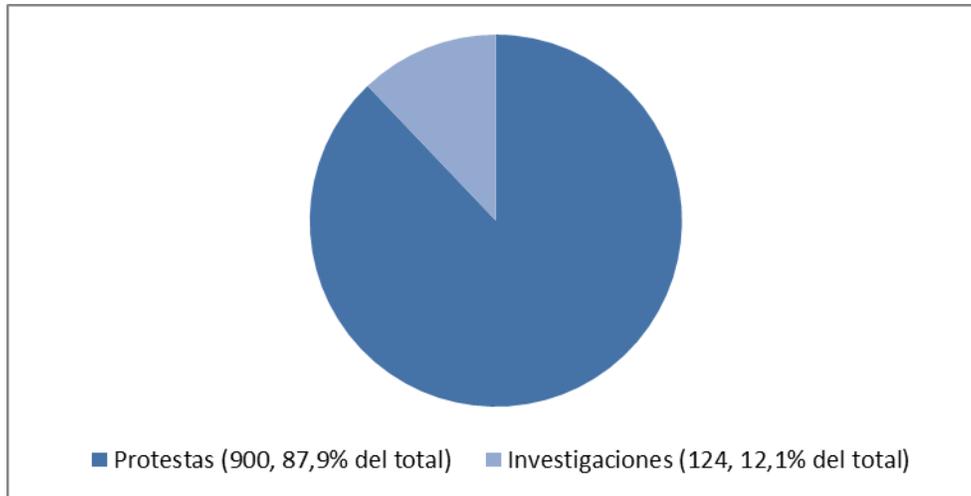


Gráfico 2: cantidad de resoluciones que dan cierre a los mecanismos de impugnación previstos en la normativa, correspondientes al año 2019.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del SICP.

Ante la aparente conclusión de que el interés particular (patrimonial) en un acto motiva más que la búsqueda de un interés general, la DNCP ha abocado sus esfuerzos en hacer frente a las protestas, que comúnmente solo buscan retrasar el procedimiento licitatorio para ganar tiempo en la preparación de la oferta, o son utilizadas para la modificación del Pliego de Bases y Condiciones conforme a un interés netamente particular. Mediante una reforma normativa, se han incrementado los requisitos para que estas sean admitidas y consecuentemente tramitadas, como haber consultado de forma previa a la entidad convocante sobre el punto controvertido, acreditar trabajar en la actividad comercial del rubro correspondiente a la licitación, y optar por solicitar a la entidad convocante una audiencia informativa, a fin de conocer los fundamentos que motivaron el resultado de la licitación. También se ha efectuado una reforma organizativa, incrementándose la capacidad institucional en materia de recursos humanos. Anteriormente la coordinación de protestas estaba compuesta por 11 funcionarios, mientras que en la actualidad está compuesta por dos dependencias – departamento de impugnaciones contra el PBC y departamento de impugnaciones contra el resultado – sumando un total de 18 funcionarios. El departamento de investigaciones, que tramita y sustancia las denuncias, cuenta solamente con 10 funcionarios.

3.5 El canal de denuncias

En el ámbito del derecho comparado, la Ley N° 9/2017 de Contratos del Sector Público de España no estipula canales de denuncia de posibles infracciones de contratación pública, ni medidas para la salvaguarda y protección de los denunciantes (Martínez Saldaña, Abril Martínez, Rodríguez Celada, & Reyes Rico, 2019); no obstante, en Paraguay es la normativa sobre contratación pública es la más avanzada en la materia, gracias a la asistencia internacional.

Las denuncias implican derechos y obligaciones. La ciudadanía puede nutrirse de fuentes públicas de información desde que ha sido regulado el ejercicio a la libertad de información, mientras que el funcionario público tiene el deber de denunciar los actos de corrupción, por lo que es indudable que ningún sector escapa de la responsabilidad de perseguir el interés público y combatir los ilícitos en el ámbito de la administración pública, pero esta responsabilidad debe ser contrastada con la obligación positiva del Estado de protegerlos frente a posibles represalias.

3.5.1 Ámbito de aplicación objetivo y subjetivo

Los objetivos del *whistleblowing* son la promoción y facilitación de la información sobre actividades ilegales, antiéticas o peligrosas, por lo que debe precisarse el alcance de las revelaciones a las cuales se les concede protección (G20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN, 2011).

A través del canal de denuncias, la DNCP desarrolla su potestad de control de los procedimientos administrativos de licitación pública, a partir de las denuncias que podrían denotar actos contrarios al marco legal sobre contratación pública, y hechos que sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado, cuando la vía pertinente no es la protesta”. Este alcance, si bien sectorial, es muy amplio si se tiene en cuenta el ámbito objetivo y subjetivo de la normativa, que deja por fuera a pocas contrataciones realizadas por el Estado⁷⁸.

⁷⁸ De acuerdo al Art. 2 de la Ley N° 2051/03, la normativa de contratación pública no alcanza a los servicios personales, las concesiones de obras y servicios públicos, permisos y licencias o autorizaciones para el uso y

La normativa no se aboca a definir denunciante y denunciado, pero se entiende como denunciante cualquier persona con información y pruebas sobre los hechos irregulares denunciados, y es susceptible de ser denunciado cualquier órgano contratante del sector público, y los funcionarios públicos implicados, o cualquier persona física o jurídica proveniente del sector privado, como los proveedores, contratistas, oferentes y adjudicados que se encuentren involucrados en hechos irregulares de contratación pública. Lo ideal es que puedan denunciar tantas personas como sean posibles, pues mientras más ciudadanos estén habilitados existirá más control social, y quienes estén inclinados a comportamientos corruptos sabrán que son muchos los ojos que los están contemplando y que los riesgos que corren son muy grandes (CEPEDA ULLOA, 2018).

3.5.2 Desarrollo institucional de los requisitos del *whistleblowing*

Los requisitos principales del *whistleblowing* son la divulgación de la información hecha con buena fe, con motivos razonables que lleven a la creencia de que se está evidenciando un hecho o acto irregular, a través de los canales internos o externos a los que se tiene acceso.

La práctica general en la materia no extiende la protección a los denunciantes de mala fe. Al criterio de la Directiva UE, hay mala fe en una denuncia malintencionada, frívola o abusiva, hecha con la intención deliberada y consciente de proveer información incorrecta o engañosa, siendo su sanción no gozar de protección; en cambio, sí goza de protección la denuncia con información inexacta o cuando el propio denunciante está implicado, si este ha incurrido en un error de buena fe. La *Public Service Regulation* de Australia establece que no hay obligación de investigar a las denuncias que son “frívolas” o “molestas”.

La normativa paraguaya no define a la mala fe, ni tampoco impone otra sanción que no sea la falta de extensión a la protección más en la práctica es la desestimación de la denuncia. Este criterio sigue la línea que considera que las leyes de protección a los

explotación de bienes del dominio público, las que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales en los que Paraguay sea parte; los actos, convenios y contratos celebrados entre organismos, entidades y municipalidades del Estado, las operaciones financieras, y las de transporte de correo internacional y las de transporte interno de correo.

whistleblowers no deberían imponer sanciones a la presentación de información errónea, ofreciéndose incluso protección a las revelaciones que se realicen por un error honesto (G20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN , 2011). A más de ello, el canal de denuncias debe buscar estimular la participación ciudadana a ejercer su derecho a la libertad de expresión al hacer sonar la alarma, y cualquier mecanismo punitivo solo ocasionaría el efecto contrario.

Sobre los motivos razonables, la Directiva UE entiende que se debe creer, a la luz de las circunstancias y la información disponible, que los hechos a denunciar son ciertos, siendo cualquier motivación a denunciar, irrelevante. Para la normativa paraguaya, es necesario que la denuncia sea fundada, esto es, debe acreditarse actos contrarios a la normativa en materia de contrataciones públicas, o hechos susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado, siempre que la vía pertinente no sea la protesta, los que, cuando no pueden ser probados, ocasionan o la desestimación de la denuncia o la conclusión de la investigación.

En un dictamen la DNCP interpreta como interés particular del denunciante el hecho de limitarse a manifestar su inconformidad con el acto, concluyendo que se deben exponer hechos o actos irregulares que tengan la entidad suficiente para desvirtuar la presunción de regularidad de un acto administrativo, pues poner en riesgo la satisfacción de la necesidad de la entidad Convocante al retrasar la continuidad de un procedimiento perjudicaría el interés público (Denuncia recibida a través del módulo de investigaciones electrónicas con protección al denunciante individualizada referida al procedimiento de licitación por concurso de ofertas SBE N° 01/19, 2019).

Por último, sobre los canales de divulgación, la Directiva UE hace mención a dos canales para denunciar las infracciones, indicando como principio general que se deben utilizar los canales y procedimientos internos; no obstante las irregularidades también pueden ser comunicadas directamente a los canales externos; e incluso se extiende la protección a los denunciantes que decidan revelar públicamente la información bajo ciertos supuestos, como un peligro inminente, o un riesgo a represalias.

En el caso paraguayo, a la fecha son muy pocas las instituciones públicas que han implementado canales internos de denuncia con sistemas de protección al denunciante, siendo estas frecuentemente canalizadas mediante las Unidades de Transparencia y Anticorrupción insertas en cada institución, o a través del Portal de Denuncias Anticorrupción desarrollado por la SENAC. Sobre la revelación pública, el canal de denuncias de la DNCP advierte a los denunciantes que no estarán protegidos si revelan el contenido de su denuncia a medios externos o de comunicación masiva, e incluso si durante la tramitación de la investigación comparecen a la oficina de la DNCP a revisar el estado del expediente.

El canal de denuncias de la DNCP es considerado, por tanto, un canal externo inserto en la administración pública, adaptado a las innovaciones del gobierno electrónico. La denuncia debe ser presentada por vía electrónica a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas del SICP⁷⁹, pero excepcionalmente puede ser presentada por vía física; no obstante atendiendo a que la tramitación de los procedimientos administrativos ante la DNCP es realizada de forma electrónica, el denunciante debe indicar un correo electrónico para poder dar seguimiento a su denuncia. El contenido requerido para que la denuncia sea tramitada es básico: nombre, domicilio, número telefónico y/o telefax y dirección de correo electrónico del denunciante, identificación clara y precisa del procedimiento de contratación denunciado, incluyendo número de ID si lo conociere⁸⁰, la designación precisa de aquello que se denuncia, los hechos fundados y explicados claramente, el derecho expuesto, el ofrecimiento de las pruebas que se consideren pertinentes, y la petición en términos claros y precisos. En caso de omisión de uno de los requisitos, se otorga la posibilidad de subsanación, por lo que el juez investigador procede a intimar al denunciante por un plazo de un día hábil para que complete la presentación, caso contrario la misma podría ser desestimada por falta de elementos suficientes para abrir una investigación.

Al ser la DNCP un órgano autónomo, goza de una óptica objetiva e imparcial, favorable para el impulso de la investigación y control a los demás órganos del Estado. La obligación internacional contraída a través de la firma de la CICC y, a partir de lo

⁷⁹ [Sistema de Gestión de Denuncias con protección al Denunciante](#)

⁸⁰ El SICP designa un número de identificación a los procedimientos licitatorios, compuesto por 6 cifras, ejemplo: 237.292.

enunciado en el párrafo 8 del Art. III de la CICC, ha permitido el desarrollo de un sistema de protección al denunciante que, si bien está enfocado a medidas correctivas, sus resultados podrían diagnosticar posibles medidas preventivas, para intentar disminuir o erradicar la irregularidades cometidas en el ámbito de la contratación pública, prefiriéndose su uso ante la falta de mayores protecciones al denunciante contra represalias, las cuales son consideradas buenas prácticas en el ámbito internacional (OECD, 2017).

3.5.3 El Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, confidencialidad versus anonimato

A razón de que los denunciantes están expuestos a la intimidación, acoso, despido y violencia por parte de sus jefes y compañeros de trabajo, y a la acusación de una falta de lealtad al empleador o a la institución a la que presta servicios, la mayoría de las leyes sobre *whistleblowing* nacen con el propósito de proteger a tan nobles actores en la lucha contra la corrupción. Todas prevén que la protección alcance mínimamente a la identidad del denunciante, que se debe mantener confidencial durante toda la tramitación de la investigación, salvo se haya otorgado el consentimiento expreso para tornar pública la información. En el caso de la Directiva Europea, incluso se obliga a los Estado miembros a establecer sanciones a aquellos que incumplan con el deber de confidencialidad de la identidad de los denunciantes.

El sistema nace del Convenio de asistencia técnica para la implementación y funcionamiento de una oficina anticorrupción y un sistema de protección a denunciantes entre el Ministerio de Hacienda, de la cual anteriormente dependía la Dirección General de Contrataciones Públicas, y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay, suscrito el 24 de octubre de 2005. El sistema permite que la DNCP respete los datos sensibles de los denunciantes, manteniendo en reserva su identidad desde su presentación y durante toda la tramitación de la investigación; no obstante, a diferencia de otros sistemas, el denunciante debe manifestar expresamente su intención de acogerse a la protección, pues de lo contrario su identidad será conocida.

En este contexto existen por tanto dos tipos de denuncias: las identificables y las confidenciales. Ambas son consideradas plenamente válidas y suficientes para iniciar una

investigación y, cuando se trata de denuncias confidenciales, toda la tramitación y actuaciones administrativas se deben realizar con la estricta reserva de la identidad del denunciante. Anteriormente, de acuerdo al Decreto N° 7434 del año 2011, era obligación del investigador el tomar todos los recaudos que sean necesarios para evitar la difusión o publicidad de los datos confidenciales del denunciante, obligación que se extendía a todo el equipo de investigación con acceso al expediente, pero esta normativa fue abrogada por el Decreto N° 2992 del año 2019. Hoy se exige al investigador que tome todos los recaudos necesarios para evitar dar difusión o publicidad a los datos confidenciales del denunciante. Este énfasis es considerado clave para evitar que la información trascienda y se haga pública, lo que desincentivaría el uso del canal de denuncias, protegiendo al *whistleblower* ante posibles represalias en el ámbito laboral, como el despido, la marginación; y en el ámbito personal, como amenazas, coacciones y difamaciones.

Si bien son admitidas las denuncias confidenciales, no son admitidas las denuncias anónimas. Aunque el anonimato puede proporcionar incentivos para la utilización del canal de denuncias, algunas leyes todavía excluyen la posibilidad de que estas den pie a una investigación (G20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN , 2011). En el caso de Paraguay, mientras el Portal de Denuncias Anticorrupción sí permite las denuncias anónimas, el canal de denuncias de la DNCP no, pues no se ha considerado permitirlo porque podría fomentar la intriga y la irresponsabilidad (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales –INECIP Py.– y la Red de Contralorías Ciudadanas); no obstante, el tratamiento dado a las denuncias confidenciales es casi igual a una denuncia anónima, pues el sistema cifra los datos personales de los denunciantes al presentar la denuncia, y esta información no es conocida ni siquiera por el equipo a cargo de la investigación, salvo el denunciante se dé a conocer por algún otro medio.

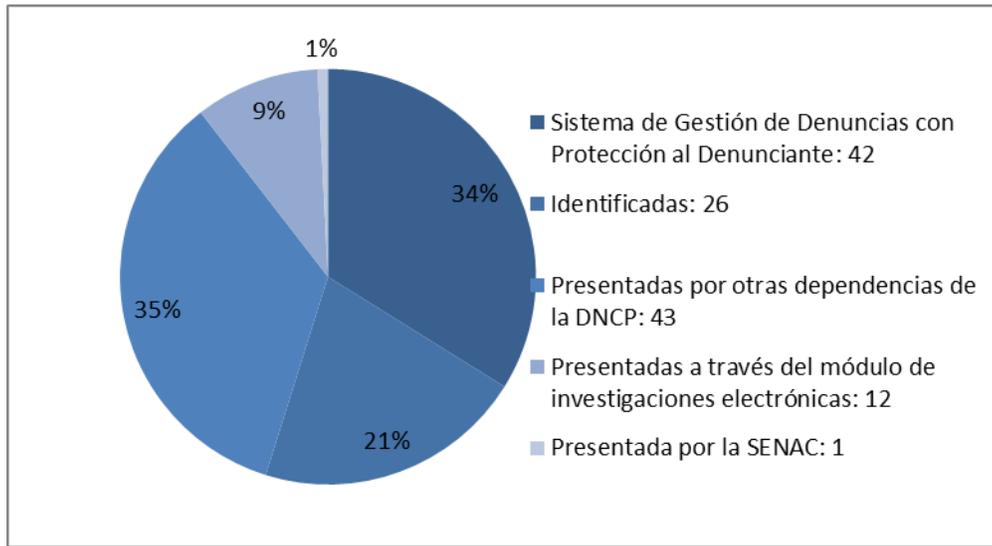


Gráfico 3: discriminación de la cantidad de investigaciones de oficio que han sido tramitadas en el año 2019, de acuerdo a su ingreso.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del SICP.

El gráfico que antecede demuestra que las denuncias confidenciales superan a las denuncias identificadas, pero el gráfico que precede, demuestra que, si se las compara con las protestas, su incidencia en el control de un procedimiento licitatorio es aún ínfima:

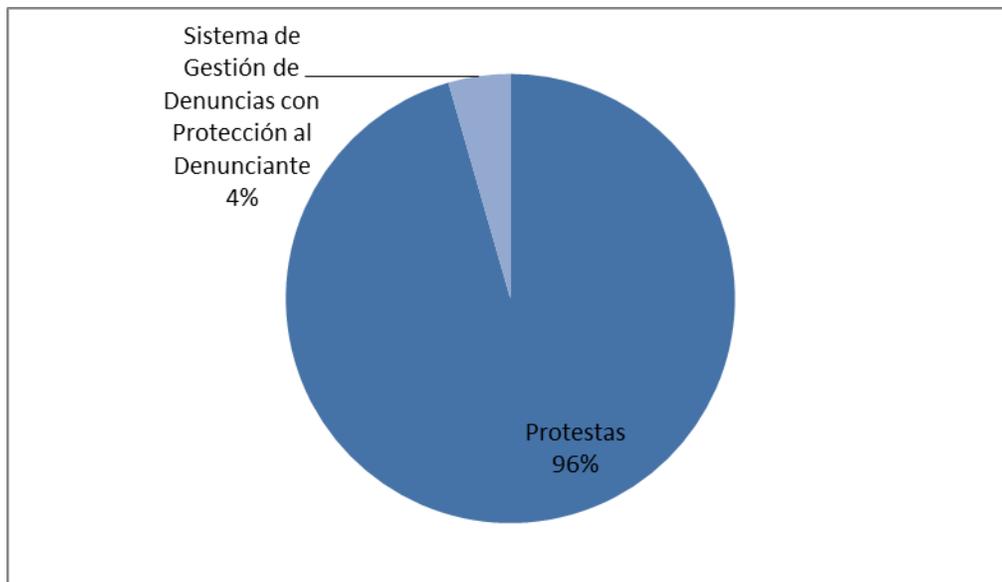


Gráfico 4: contraste entre la cantidad de investigaciones de oficio que han iniciadas en el año 2019 por el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, y la cantidad de protestas que han sido concluidas.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del SICP.

3.5.4 La investigación de la denuncia

Atendiendo a la mayor o menor verosimilitud de los hechos denunciados para probar la existencia de un hecho o acto irregular, los elementos o pruebas aportados, y su gravedad, la DNCP inicia la investigación optando por darle un trámite preliminar, o de oficio.

La investigación preliminar es instruida y sustanciada por un funcionario de la Dirección Jurídica de la DNCP denominado juez investigador, que notificará al organismo, entidad o municipalidad contratante sobre los hechos denunciados, otorgándoles un plazo para contestar y solicitando cuantos documentos considere necesarios para iniciar la investigación. Si existen terceros cuyos intereses pudieran verse perjudicados con la investigación, los hace parte, notificándoles del inicio de la investigación. Las facultades que otorga la normativa al investigador son amplias, pudiendo este nutrirse de varias fuentes información para esclarecer los hechos denunciados, como archivos del sector público, del sector privado e incluso información de la ciudadanía.

La investigación de oficio es instruida por el Director Nacional, máxima autoridad de la DNCP, pero es sustanciada por el juez investigador, quien dirigirá la investigación, notificando al organismo, entidad o municipalidad contratante y a los terceros que se considere pudieran verse perjudicados con la investigación de los hechos denunciados.

3.5.4.1 *La carga de la prueba*

Exigir al denunciante que vaya más allá de una información significativa es desestimular la denuncia y exponerlo a riesgos innecesarios, pues lo valioso es la voz de alarma que ofrece (CEPEDA ULLOA, 2018) La normativa estipula que la carga de la prueba corresponde a la parte que afirma el hecho, haciéndose cargo del costo de su

diligenciamiento, por tanto el denunciante debe probar la irregularidad, pero el denunciado también debe probar con pruebas idóneas que la denuncia no es cierta.

Una Resolución de cierre de una investigación de oficio (Res. DNCP N° 1237/19) ejemplifica que no es necesario brindar mucha información cuando no es posible acceder a ella. El denunciante ha manifestado: “obra ejecutada sin licitar en el predio de la UNE Juan León Mallorquín, salón auditorio”, adjuntando fotografías de la obra y, tras la investigación, la DNCP pudo concluir la irregularidad en la construcción de un salón auditorio, pues no todas las fases del procedimiento licitatorio habían sido publicitadas. La licitación estaba evaluada en Gs. 260.602.950, unos 33.524 euros⁸¹

Para acceder a un documento a través de la ley de acceso a la información pública es preciso identificarse y, si es que posteriormente esa información quiere ser utilizada a modo de prueba, el denunciante se enfrenta a demasiados riesgos por denunciar, por lo que este punto es el que origina que el énfasis deba colocarse en el funcionario público como *whistleblower*, pues a través de su cargo y de las funciones que desempeña, puede conocer de información privilegiada que dé a conocer hechos de corrupción y, si es cauteloso al hacer sonar la alarma, no correrá riesgo alguno; no obstante, el *onus probandi* sobre el denunciante no debería desestimar la investigación pues el investigador puede agotar todas las fuentes de información necesarias para intentar llegar a la verdad.

3.5.5 Conclusión de la investigación

La investigación preliminar concluye mediante un dictamen suscripto por el investigador y el Director Jurídico de la DNCP en el que es desestimada la denuncia si no se hubiesen comprobado elementos suficientes para iniciar una investigación de oficio, o caso contrario es abierta una investigación de oficio, que recomienda o suspende el procedimiento licitatorio en caso que alguna de sus etapas continúe en trámite, o la investigación toma otros rumbos, como la remisión al Departamento de Sumarios para el inicio del procedimiento administrativo sancionador a los oferentes, adjudicados, proveedores y contratistas, pudiendo estos ser pasibles en casos especialmente graves, de inhabilitaciones para contratar con el Estado que pueden llegar hasta a tres años.

⁸¹ Cotización del Banco Central del Paraguay, en fecha 11 de Julio de 2020.

3.5.6 Resolución de la Dirección Nacional

La investigación de oficio concluye con la emisión de una resolución suscripta por el Director Nacional, en el que podrá adoptar de entre varias decisiones, aquella que considere pertinente para reencausar el acto o proceso que ha sido objeto de la investigación (Art. 150 del Decreto N° 2992).

En el año 2019, las resoluciones de investigaciones que han sido iniciadas mediante el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante han concluido lo siguiente:

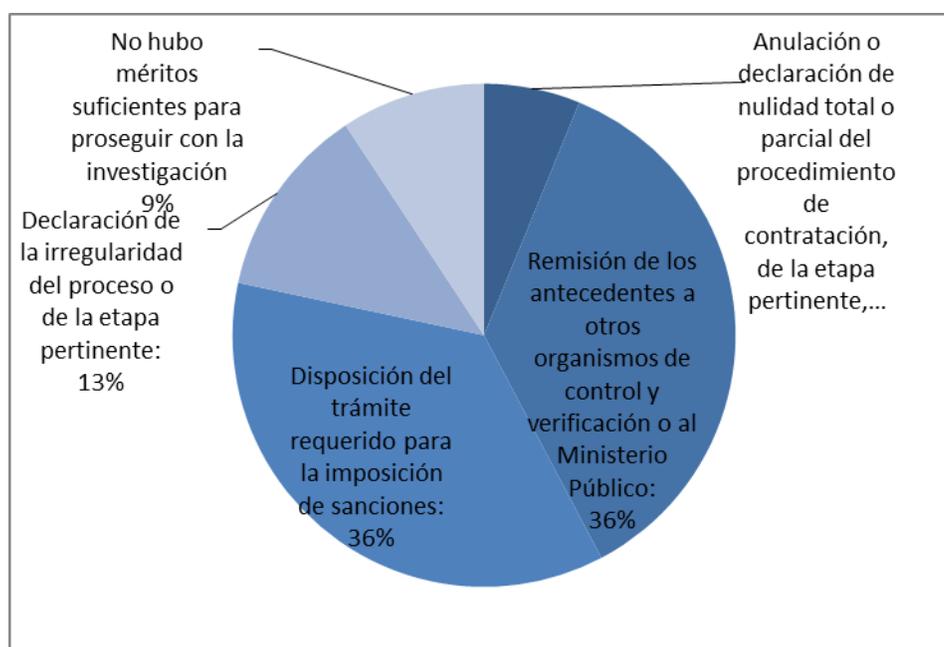


Gráfico 5: discriminación de los resultados que arrojaron las investigaciones que han sido iniciadas por el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del SICP.

Es mínimo el espectro de denuncias en las que no se ha verificado irregularidad alguna, por lo que la estrategia institucional debe girar en torno a la necesidad de optimizar el potencial del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante como eje en el control de la gestión en torno al procedimiento de licitación pública.

3.5.7 Colaboración con el combate a la corrupción en sede penal

La conclusión de una investigación puede ser remitida a varios organismos administrativos de control y verificación.



Gráfico 6: Remisiones a otros órganos de control, efectuadas por la DNCP en cumplimiento a las conclusiones de las investigaciones de oficio iniciadas por el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del SICP.

Si bien los gráficos demuestran que no todas las irregularidades cometidas en el ámbito de la contratación pública pueden ser vinculadas a hechos de corrupción, esta comúnmente pulula en torno a los contratos públicos cuando la objetividad en la búsqueda de un interés general es dejada de lado por la ambición de unos pocos contratistas y políticos de turno. La corrupción genera un constante círculo vicioso, que cuando es demasiado intrincado, es difícil conocer el principio: se pagan comisiones a los funcionarios y autoridades que intervienen en los procedimientos para ganar licitaciones, dinero que luego financia ilegalmente las campañas políticas y, cuando se llega al poder,

continúa el beneficio personal a costa del Estado. Los ilícitos relacionados con la corrupción son castigados en la mayor parte de los ordenamientos, incluido el nacional, pero es difícil demostrarlo (RIVERO ORTEGA R. , Corrupción y contratos públicos: las respuestas europea y latinoamericana, 2004).

A la fecha existen solo dos condenas⁸² a autoridades y funcionarios del Estado por haberse comprobado la mala gestión de los fondos destinados a la educación conocidos como FONACIDE, y que son ejecutados por los departamentos y municipios del país, indefectiblemente a través de procedimientos de licitación pública:

- Sentencia Definitiva N° 13 de fecha 31 de diciembre de 2019 en el marco de la causa caratulada "Ministerio Público c/ Nelson René Carreras Insaurralde y otros s/ HP de Lesión de Confianza y otros" N° 07/2016: el intendente Pedro Recalde denunció ante el Ministerio Público en fecha 25 de enero de 2016 que, al tomar posesión del cargo, no encontró documentación relativa a la rendición de cuentas de los recursos del FONACIDE, los que deben ser ejecutados a través de licitaciones públicas, siendo imputadas varias personas, entre ellas el señor Nelson René Carreras Insaurralde, ex intendente del municipio de Puerto Pinasco, declarándose probado en juicio los hechos punibles de lesión de confianza y apropiación, condenándolo a seis años de prisión, y su tesorero a cuatro años y seis meses de prisión.
- Sentencia Definitiva N° 05 de fecha 11 de abril de 2019 en el marco de la causa caratulada "Ministerio Público c/ Máximo Roberto Chávez Pasotti y Pablino Milciades Verón s/ HP c/ el patrimonio y c/ la prueba documental (Lesión de confianza y producción de documentos no auténticos)" Causa N° 116/13: en este caso, han sido los miembros de la Junta Municipal del municipio de Laureles los encargados de denunciar irregularidades que han llegado a su conocimiento, como por ejemplo, las obras planificadas no habían sido realizadas o habían sido sobrefacturadas, llegando a adulterarse documentos para respaldar la rendición de cuentas presentada, declarándose

⁸² Información requerida y recibida a través de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la CSJ.

probado en juicio la existencia del hecho punible de lesión de confianza y producción de documentos no auténticos, condenando al ex intendente y al tesorero del municipio de Laureles a una pena privativa de libertad de 7 y 5 respectivamente.

La colaboración activa de los *whistleblowers* permitiría la detección de ilícitos ocurridos en el ámbito de la contratación pública, que a su vez permitirían a la DNCP la colaboración con el Ministerio Público en caso de indicios de la comisión de hechos punibles como la lesión de confianza, producción y uso de documentos públicos de contenido falso, apropiación, soborno y tráfico de influencias, blanqueo de dinero y encubrimiento, malversación o peculado, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, y obstrucción de la justicia, pues todos son pasibles de ser perpetrados en torno a los contratos públicos.

3.5.8 Compromiso con la ciudadanía: transparencia en los resultados

El SICP permite que la ciudadanía acceda, no solo a las resoluciones de apertura y conclusión de las investigaciones de oficio, sino también a la lista de aquellas que se encuentran en trámite. También es posible acceder a las desestimaciones, pero debe conocerse inicialmente la licitación o número de ID implicadas en la investigación. Cuando las denuncias son iniciadas a través del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, en las resoluciones de apertura y conclusión no figuran los datos personales del denunciante, ni siquiera cuando aparecen en los documentos probatorios del hecho irregular.

La publicidad de las resoluciones administrativas cumple con dos propósitos: facilita el proceso de rendición de cuentas de la gestión pública a la ciudadanía y, si bien no pueden ser consideradas fuentes de derecho, tienen un valor informativo indiscutible (RIVERO ORTEGA R. , 2002), sentando criterios sobre casos que podrían volver a plantearse, por lo que pueden ser tenidos en cuenta como pautas a seguir por las diversas instituciones públicas, e incluso por la DNCP para detectar posibilidades de mejora del canal de denuncias, y por qué no, del marco normativo.

CAPÍTULO 4. REFLEXIONES FINALES EN TORNO A LOS RESULTADOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE

A modo de reflexión final se propone contrastar, a la luz del derecho comparado, las buenas prácticas detectadas y las recomendaciones hechas a Paraguay por organismos multilaterales, con los resultados que arrojó el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante en el año 2019, que permitirán, sobre la base de su evaluación, y ante una falta de legislación nacional dedicada al *whistleblowing*, identificar logros y sobretodo posibilidades de mejora, de manera a que eventualmente el canal de denuncias desarrolle todo su potencial en la lucha contra la corrupción, como herramienta de participación activa en el gobierno, y principalmente en el desarrollo de la democracia y el Estado social de derecho.

4.1 Sensibilización

4.1.1 Capacitación

Dentro de las funciones y atribuciones de la DNCP se encuentra la de asesorar, capacitar y orientar a las UOC de las diversas entidades del Estado, así como fomentar y apoyar el desarrollo de programas de capacitación y especialización académica sobre contratación pública. En el sitio web de la Dirección de Capacitaciones de la DNCP figura una lista de materiales disponibles y un campus virtual, pero no se ha encontrado material o curso dirigido específicamente al uso del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante.

Asimismo, en el año 2019 a través de la Res. DNCP N° 2480, se aprobó el reglamento de acreditación de las competencias técnicas de los compradores del sistema nacional de contrataciones públicas del Paraguay y el programa de formación, con el propósito de capacitar a los funcionarios de las UOC en ciertas áreas consideradas básicas, pero son enfatizadas más las formas legales y técnicas de un procedimiento administrativo de investigación, y no los resultados que este arroja.

Un reporte de la Comisión Europea revela que tres de cuatro europeos que habían sido testigos de hechos de corrupción no lo han denunciado; mientras que Transparencia Internacional informa que las personas no suelen denunciar por temor a las consecuencias de sus acciones (EUROPEAN COMMISSION, 2017). En el año 2019, solo 42 denuncias ingresaron por el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, por lo que resulta evidente que su potencial en la lucha contra la corrupción aún no ha sido totalmente explorado.

En consecuencia, se propone a la DNCP colocar dentro sus estrategias institucionales la capacitación específica sobre el *whistleblowing*, con énfasis en los funcionarios de las distintas UOC, que debe versar sobre el uso del canal de denuncias, el procedimiento de investigación, la protección otorgada a los datos personales del denunciante y su alcance, la diferencia entre la protección brindada en sede administrativa y sede penal a través de la Ley N° 4338/11, las buenas prácticas internacionales sobre la materia, y principalmente, brindar reportes periódicos sobre los logros y resultados de las denuncias que han sido iniciadas mediante el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, promoviendo en lo posible las denuncias confidenciales a las denunciadas identificadas ante la imposibilidad de brindar mayores protecciones al denunciante frente a represalias y discriminaciones que podría sufrir en su entorno laboral.

4.1.2 Orientación

La capacitación sobre el *whistleblowing* en el ámbito de la contratación pública no se debe agotar a los funcionarios de las UOC que se encargan de la gestión de los procedimientos licitatorios, pues algunos colectivos tienen un alto potencial de convertirse en denunciantes, como los maestros de las escuelas, los doctores de los hospitales, u otros funcionarios públicos que no suelen ser invitados a las capacitaciones específicas sobre contratación pública, pero que podrían conocer de irregularidades en el contexto laboral, por lo que se propone a la DNCP, tal como ha sido implementado por otros países como Reino Unido e Irlanda, apoyarse en organizaciones de la sociedad civil de manera a que estas brinden un asesoramiento objetivo, imparcial y confidencial del procedimiento de

divulgación de información, indicado como mecanismo preventivo pues colaboraría en que la información llegue a los canales adecuados en el tiempo oportuno.

4.2 Resultados

4.2.1 Valoración cualitativa y cuantitativa del canal de denuncias

Una valoración cualitativa de los resultados colaboraría en el proceso de toma de decisiones institucional para optimizar el canal, como por ejemplo un procedimiento administrativo que ha durado más tiempo de la cuenta podría indicar que se necesitan más funcionarios a cargo o una mejor capacitación de los mismos; una mayor cantidad de desestimaciones podría indicar que se debe enfatizar en la orientación a los denunciantes de hechos de corrupción, o incluso una simple encuesta dentro del funcionariado público podría denotar la importancia de la implementación de cursos de formación específicos.

Los esfuerzos institucionales también podrían girar en torno a la exploración de los argumentos económicos a favor del uso del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante. El análisis hecho a algunos países de la UE ha arrojado que el potencial de recuperación de fondos es mayor que el mantenimiento de los canales de denuncia, por lo que una valoración cuantitativa podría girar en torno a cifras monetarias de posible ahorro al Estado. 42 denuncias correspondientes al año 2019, que representan solo el 4% del total de los mecanismos de impugnación –protestas e investigaciones– concluidos, han sido iniciados por el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, pero a través de ellos, la DNCP ha logrado detectar irregularidades que han ameritado en ciertas ocasiones, la declaración de nulidad e incluso de irregularidad de algunos procedimientos licitatorios, valorados en Gs. 1.130.092.052.422, correspondiente a 145 millones de euros⁸³, cifras que indican el valor del canal de denuncias en el control del erario público si es que es utilizado con mayor asiduidad, y principalmente, a tiempo.

⁸³ Cotización de referencia. Banco Central del Paraguay, consultado el 12 de julio de 2020.

Número de Resolución	Número de identificación del procedimiento (ID)	Institución Pública	Monto global estimado
793/19	346.415	Gobierno departamental de Caaguazú	Gs. 487.195.000
3238/19	348.735	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil	Gs. 765.000.000
3255/19	347.742	Municipalidad de San Lorenzo	Gs. 1.1120.000.000
2497/19	345.118	Crédito Agrícola de Habilidad	Gs. 4.656.000.000
3909/19	355.960	Municipalidad de Luque	Gs. 1.000.000.000
5198/19	353.618	Municipalidad de San Cosme y Damián	Gs. 1.250.100.927

Número de Resolución	Número de identificación del procedimiento (ID)	Institución Pública	Monto global estimado
1237/19	320.108	Municipalidad de Juan León Mallorquín	Gs. 260.602.950
1723/19	340.749	Municipalidad de Capitán Miranda	Gs. 150.000.000
1513/19	331.659	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Gs. 101.352.500.000
1955/19	328.470	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil	Gs. 3.889.000.000
1722/19	343.210	Municipalidad de Buena Vista	Gs. 265.901.236
2029/19	341.415	Policía Nacional	Gs. 702.501.000
2032/19	317.398	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Gs. 60.112.287.054
3116/19	354.136	Municipalidad de Guarambaré	Gs. 377.016.400
5491/19	310.814	Instituto de Previsión Social	Gs. 12.891.483.000
5291/19	339.817	Municipalidad de Mariano Roque Alonso	Gs. 1.192.464.855
5546/19	338.879	Municipalidad de Asunción	Gs. 929.358.000.000
3675/19	350.809, 352.830	Municipalidad de José Domingo Ocampos	Gs. 162.000.000 y Gs. 100.000.000

Tabla 3: Listado de Procedimientos licitatorios con anulación o declaración de nulidad total o parcial, anulación o declaración de nulidad de una etapa, anulación parcial o total del contrato o declaración de nulidad del mismo, anulación, declaración de nulidad o modificación de los términos y/o requisitos del llamado, y Procedimientos licitatorios con declaración de irregularidad del proceso o de una etapa, que han sido detectados mediante las denuncias ingresadas a través del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del SICP.

La DNCP cuenta con el Sistema de Información Estadística (SIE) que “estudia y analiza la información publicada en el Sistema de Compras Públicas del Paraguay para la posterior toma de decisiones estratégicas” (SICP), lo que permitiría, a partir de los resultados obtenidos en un año, medir la eficacia del canal de denuncias en la lucha contra los hechos irregulares ocurridos en el ámbito de las contrataciones públicas. Posteriormente, estos informes deben ser puestos a disposición de la ciudadanía, como forma de incentivo de uso del canal.

Estos resultados podrían incluso colaborar con las técnicas de innovación en derecho administrativo, como el sistema de alertas o *red flags* que analiza, a partir del *Big Data* o uso de datos masivos, los hechos considerados riesgosos para el ámbito de la contratación pública. En la actualidad la DNCP cuenta con tres *red flags*: entidades públicas sin publicación del Programa Anual de Contrataciones, con un bajo nivel de ejecución, y el comparativo de oferta adjudicada respecto a la estimación de costo. Si las investigaciones resuelven sobre riesgos que se repiten periódicamente, podrían detectar los puntos tendencialmente más expuestos para lograr anticiparse a las situaciones, propuesta extraída de la experiencia española, pues muchas instituciones públicas no eran conscientes de las situaciones problemáticas hasta tanto han puesto el foco de atención en ellas.

4.2.2 Seguimiento

4.2.2.1 *Sumarios administrativos*

Las denuncias han permitido la detección de ciertas conductas indebidas por parte de los proveedores y contratistas del Estado. A través de los sumarios administrativos se ha logrado comprobar la mala fe de algunos de ellos, inhabilitándolos a contratar con el Estado por el plazo de tres meses (Res. DNCP N° 5215/19 y N° 10/20); y el incumplimiento de las bases de la licitación, imponiéndosele a un proveedor la sanción de amonestación y apercibimiento por tratarse de un caso especialmente leve (Res. DNCP N° 2669/20); no obstante, no ha sido posible valorar exhaustivamente estos resultados, pues la mayoría de ellos, a fecha julio de 2020, continúa en trámite (Res. DNCP N° 1722/19, 3238/19, 2032/19, 3171/19, 4625/19, 5198/19), o incluso en etapa de investigación preliminar.

Algunas de estas empresas estuvieron en el año 2020 implicadas en procedimientos licitatorios con indicios de irregularidades (Diario ABC Color, 2020) (Lezcano Flecha, 2019) (Ministerio anula llamativa compra por la pandemia, 2020), por tanto, en caso de detectarse que se están tomando tardíamente las medidas sancionatorias se propone, a través de la medición de los resultados, tomar las medidas institucionales que sean necesarias para el diligenciamiento rápido de los procesos administrativos de sumarios, pues una sanción a tiempo podría prevenir mayores perjuicios al Estado.

4.2.2.2 Responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos

En 21 conclusiones a las denuncias ingresadas a través del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, la DNCP ha recomendado a varias instituciones públicas el inicio de los trámites necesarios para deslindar la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos a cargo de los procedimientos licitatorios, pues se han percibido desprolijidades y malas prácticas en el ejercicio de sus funciones; no obstante, la recomendación efectuada es probable que no provoque la efectiva apertura de un procedimiento administrativo sancionador, por lo que una falta de castigo solo hará que el efecto negativo de un mala gestión perdure en el tiempo. Se coloca el foco de atención en los daños patrimoniales pero no en aquellos que lo han perpetrado, siendo igual o más importante, la prevención de los comportamientos considerados inadecuados.

Determinar la responsabilidad de los encargados de la gestión del gasto público es clave, pues la impunidad favorece al constante abuso del interés público (RIVERO ORTEGA R. , ¿Una espada de Dámocles? Responsabilidades de servidores públicos y prevención de la arbitrariedad, 2020), así como es derecho de los ciudadanos que se agoten todas las vías necesarias ante un potencial abuso de poder en torno al patrimonio público, por lo que a fin de reforzar el proceso de rendición de cuentas, se propone a la DNCP impulsar la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, derivando la tramitación de este punto de controles internos a controles externos, a través de los órganos competentes en el control de la responsabilidad de funcionarios públicos y autoridades nacionales en el ejercicio de sus funciones, garantizando que una potencial sanción a los funcionarios encargados de los procedimientos de licitación pública no quede sepultada en

vías internas, situación altamente probable dado el persistente porcentaje de clientelismo imperante en la función pública, pues aquellos que ostentan el poder de decisión en cada institución pública son comúnmente los encargados de conformar su equipo de trabajo, que a su vez responden a un interés partidista que no cede fácilmente ante el interés común. Modificando esta situación, se crea en el funcionariado público una consciencia de que sus actos, sean dolosos, dirigidos o simplemente negligentes, generan consecuencias, reduciendo los comportamientos irresponsables en la administración pública.

La responsabilidad del funcionariado público en el manejo de los procedimientos licitatorios también puede ser trabajada a través de las capacitaciones, otorgando visibilidad a aquellas conductas que se han considerado pasibles de responsabilidad administrativa a través del estudio de los casos concretos como estrategia preventiva, generando a la vez consciencia sobre la poca tolerancia a la impunidad.

4.2.2.3 Seguimiento a las conclusiones de otros organismos de control y verificación

La DNCP ha derivado los antecedentes de algunas investigaciones a otros organismos públicos, como las Juntas Municipales, la CGR, la Comisión Nacional de la Competencia, la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria, y otros; sin embargo, no es publicitada información alguna relativa al seguimiento de estas remisiones, por lo que se propone a la DNCP, la implementación de mecanismos de cooperación administrativa con las entidades públicas a las que comúnmente se remiten los antecedentes de una investigación, de forma que a través de un cruce de información pueda ser verificado el cumplimiento eficaz de la resolución, cumpliendo con la transparencia y rendición de cuentas.

4.3 Valoración general del instrumento normativo

Ciertos puntos que son considerados relevantes para el *whistleblowing* son desarrollados por la normativa de compras públicas, como la implementación de un canal de denuncias completamente confidencial, extendida a los funcionarios del sector público y a la ciudadanía en general, a través del cual el denunciante puede conocer de los avances de la investigación sin necesidad de efectuar llamadas telefónicas o ir a la oficina de la DNCP,

hechos relevantes cuando lo que se busca es la protección a su identidad. Aunque el respeto por la confidencialidad de los denunciantes brindado por los funcionarios encargados de las investigaciones es garantizada, conforme se visualiza en la Res. DNCP N° 745/19 en la que el *onus probandi* del denunciante eran documentos que daban a conocer su identidad, por lo que se ha preferido no mencionarlos en la conclusión final para el resguardo de su identidad, es importante resaltar periódicamente la política de confidencialidad a los funcionarios implicados y, de ser posible, que la tramitación de las denuncias confidenciales sean llevadas a cabo por el menor número posible de funcionarios, de manera a lograr una investigación segura.

Actualmente la DNCP se encuentra abocada a la reforma del sistema paraguayo de compras públicas y de la normativa que la regula, por lo que se propone a la DNCP contrastar los resultados del canal de denuncias con las buenas prácticas internacionales para, en la medida de lo posible, mejorar el Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante, estudiando, por ejemplo, la posibilidad de la admisión de denuncias anónimas, el grado de clemencia a los denunciantes implicados en los actos irregulares, u otros incentivos que motiven su utilización.

CONCLUSIONES

Primera. En países de desarrollo más avanzado se ha comprobado que el costo de mantener un canal de divulgación de información y una legislación dedicada a la protección a los denunciantes de irregularidades es menor al beneficio potencial de la divulgación de información en la investigación y posterior recuperación de activos, principalmente en el ámbito de la contratación pública, por lo que sobran argumentos a favor de dotar al ordenamiento interno de una legislación dedicada a la protección a los denunciantes de hechos de corrupción.

Segunda. La colaboración internacional, principalmente en torno a los instrumentos jurídicos y de *soft law* de la OECD, la ONU y la OEA ha jugado un factor clave en el desarrollo del *whistleblowing*; no obstante, en Paraguay los avances se encuentran en una fase incipiente.

Tercera. La regulación del derecho de acceso a la información pública y la jurisprudencia constitucional sobre la publicidad de la declaración jurada de los funcionarios y autoridades públicas han sido un avance importante en la revelación de ilícitos pues ha dotado a la ciudadanía de información para ejercer su labor de contralor de la gestión pública; no obstante, es posible que no denuncien ante el temor a posibles represalias.

Cuarta. Los funcionarios públicos tienen el deber de denunciar los hechos de corrupción a los que tienen conocimiento, pero no se ha obligado a las instituciones públicas a crear e implementar canales internos de denuncia que otorguen un tratamiento confidencial a la misma, pues casi todos lo derivan al Portal de Denuncias Anticorrupción, que no resultaría el mecanismo más idóneo porque al recibirlas nuevamente las remite a la autoridad que considere competente, perdiéndose mucho tiempo si lo que se busca es la prevención y no la corrección del ilícito.

Quinta. Ante la búsqueda de una respuesta rápida, el canal de denuncias de la DNCP parece ser el mecanismo apropiado, que si bien opera en sede administrativa, puede

colaborar con el Ministerio Público ante indicios de hechos ilícitos en torno a procedimientos de licitación pública.

Sexta. El Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante también se presenta como el más apropiado pues protege a los denunciantes a través del tratamiento confidencial que otorga a sus datos personales.

Séptima. El canal de denuncias de la DNCP aún es muy poco utilizado, desperdiciándose una herramienta modelo de participación ciudadana en la administración pública, por lo que la agenda institucional debe medir los resultados que arroja el canal para incrementar su potencial, por ejemplo enfatizando en la capacitación y orientación del uso del sistema a todos los colectivos imprescindibles en la detección de ilícitos, y mejorando la visión en torno al daño, que no solo es patrimonial, sino que las conductas irresponsables en la gestión pública deben ser igualmente sancionadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Australia. Public Interest Disclosure Act 2013. (2013)
- Baragli, N. (2004). *Convención Interamericana contra la Corrupción: Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Canadá. Public Servants Disclosure Protection Act, S.C. 2005, c. 46. (s.f.)
- Capdeferro Villagrasa, O. (2017 - 2018). La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español. *Economía, Revista en Cultura de la Legalidad, N.º.13*, 114-147.
- Cepeda Ulloa, F. (2018). La eventual adopción del Whistleblower en Colombia, en: Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas . *Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social.*, 47 – 107.
- CISNI, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad. (2003). “*Convención Interamericana contra la Corrupción. Desafíos para la República del Paraguay. Informe de Paraguay de la Primera Ronda de Evaluación*”. Asunción.
- Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2014). *Grupo de Examen de Aplicación, Continuación del quinto periodo de sesiones, Viena, 13 al 15 de octubre de 2014*. Viena.
- Consejo de Europa. Asunto Guja c. Moldavia, Demanda no 14277/04 (Gran Sala, Tribunal Europeo de los Derechos Humanos 12 de febrero de 2008)
- Diario ABC Color. (02 de junio de 2019). EDITORIAL. Paraguay, basta de llorar. Ya no queremos verte desangrar. *Diario ABC Color*, págs. <https://www.abc.com.py/edicion-imprensa/editorial/2020/06/02/paraguay-basta-de-llorar-ya-no-queremos-verte-desangrar/>

- Diario ABC Color. (15 de abril de 2020). Los maletines y los pagos que nunca se investigaron. *Diario ABC Color*, págs. <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/04/15/los-maletines-y-los-pagos-que-nunca-se-investigaron/>
- Diario Última Hora. Ministerio anula llamativa compra por la pandemia. (22 de abril de 2020). *Diario Última Hora*, págs. <https://www.ultimahora.com/ministerio-anula-llamativa-compra-la-pandemia-n2881319.html>
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (2013). *Evaluación 2013 del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay, con base a la metodología de la OCDE/DAC*. Asunción.
- España. STC, núm. 6 (Tribunal Constitucional (Sala Primera) 13 de enero de 1988)
- Estados Unidos. The False Claims Act, 31 U.S.C. §§ 3729 – 3733.
- Estados Unidos. Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, chapter 24.
- Estados Unidos. The Whistleblower Protection Act of 1989, 5 U.S.C. 2302(b) (8)-(9), Pub. L. 101-12.
- Estados Unidos. The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012, Pub. L. 112-199.
- Estados Unidos. *Winters v. Houston Chronicle Pub. Co.*, 795 S.W.2d 723 (Texas Supreme Court 1990)
- European Commission (2017). *Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement, Final Report*. Bruselas: Milieu Ltd.
- Feinstein, S. Y. (03 de octubre de 2019). *A Comparative Analysis of U.S v E.U Whistleblower Law*. Obtenido de <https://whistleblower.org/blog/a-comparative-analysis-of-u-s-v-e-u-whistleblower-law/>
- G20 Anti-Corruption Action Plan. (2011). *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Cannes.

- García Moreno, B. (2015). Lección VII, Whistleblowing y canales institucionales de denuncia . *Manual de cumplimiento penal en la empresa*, 208.
- González, C. A. (Abril de 2016). El régimen de las contrataciones públicas en la República del Paraguay. Marco Normativo y posibilidades de mejora. *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*.
- Gordillo, A. (2006). Tomo 2, la defensa del usuario y del administrado, Cap. IV. El interés legítimo. En A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*. . Buenos Aires.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales –INECIP Py.– y la Red de Contralorías Ciudadanas . (s.f.). *Guía para el seguimiento y monitoreo de casos desde la sociedad civil organizada*.
- Irlanda. Protected Disclosures Act 2014.
- Kaferanis, D. (s.f.). Reporting to the Boss or the Authorities: the Ongoing Dilemma of the Whistle – Blower. *Dilemma of the Whistle – Blower*, 8 - 27.
- Kocieniewski, D. (11 de 09 de 2012). Whistle-Blower Awarded S 104 million by I.R.S. *The New York Times*, págs. <https://www.nytimes.com/2012/09/12/business/whistle-blower-awarded-104-million-by-irs.html>.
- Lezcano Flecha, J. C. (19 de junio de 2019). Clan Ferreira se aseguró millonario contrato en IPS. *Diario ABC Color*, págs. <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2020/06/19/clan-ferreira-se-aseguro-millonario-contrato-en-ips/>.
- Martínez Saldaña, D., Abril Martínez, J., Rodríguez Celada, E., & Reyes Rico, L. I. (2019). La protección del whistleblower tras la Directiva 8UE) 2019/1937. Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del Derecho laboral, público, penal y de protección de datos. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, 24 - 68.
- MESICIC (2016), *Vigésima Sexta Reunión del Comité de Expertos, del 7 al 11 de marzo de 2016, Informe Final aprobado en la sesión plenaria del 11 de marzo del 2016* . Washington DC.

Naciones Unidas. (2010). *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Nueva Zelanda. Protected Disclosure Act 2000.

NWC – National Whistleblower Center (07 de 06 de 2020). *FAQ: Whistleblower Protection Act*. Obtenido de <https://www.whistleblowers.org/faq/whistleblower-protection-act-faq/>

OEA. *Ley modelo de protección de personas que denuncian actos de corrupción*. Obtenido de http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_modelo_protec_denun.htm

OECD (2009). *Working Group on Bribery in International Business Transactions, Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Adopted by the Council on 26 November 2009*.

OECD (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017). “*Protecting whistleblowers in Mexico: Ensuring secure channels and protections for reporting corruption*” in *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*. Paris: OECD Publishing.

Ordóñez Solís, D. (2017). ¿Ciudadanos, soplones y príncipes clementes en una sociedad democrática? *Revista de Derecho UNED, Núm. 21*, 41 - 71.

Paraguay. Constitución de la República del Paraguay, Asunción, 20 de junio de 1992.

Paraguay. Ley 977 de 22 de octubre de 1996, que aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción, Gaceta Oficial.

Paraguay. Ley 1626 de 27 de diciembre de 2000, de la Función Pública, Gaceta Oficial. .

Paraguay. Ley 2051 de 21 de enero de 2003, de contrataciones públicas, Gaceta Oficial. .

Paraguay. Ley 2535 de 16 de setiembre de 2004, que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Gaceta Oficial.

Paraguay. Ley 3439 del 31 de diciembre de 2007. Que modifica la Ley N° 2051/03 De Contrataciones Públicas y establece la carta orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, Gaceta Oficial.

Paraguay. Ley 4610 de 07 de mayo de 2012, que modifica y amplía la Ley N° 4017/10 “de validez jurídica de la firma electrónica, la firma digital, los mensajes de datos y el expediente electrónico”, Gaceta Oficial.

Paraguay. Decreto 10143 de 28 de noviembre de 2012, por el cual se aprueba el Código de Ética del Poder Ejecutivo, Gaceta Oficial.

Paraguay. Decreto 10144 de 28 de noviembre de 2012, que crea la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), dependiente de la Presidencia de la República. Gaceta Oficial .

Paraguay. Decreto 1843 de 28 de mayo de 2019, por el cual se modifican, amplían y derogan varios artículos del Decreto N° 10144/12, Gaceta Oficial. .

Paraguay. Decreto 2992 de 09 de diciembre de 2019, por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/02 “De Contrataciones Públicas” y su modificatoria, la Ley N° 3439/07, Gaceta Oficial. .

Paraguay. Decreto 8706 de 16 de marzo de 2018, por el cual se declara de interés nacional el portal de denuncias anticorrupción y se aprueba su implementación, así como el sistema de seguimiento de procesos de la SENAC – SSPS. Gaceta Oficial. .

Paraguay. Acción de inconstitucionalidad en el juicio: "Defensoría del Pueblo c. Municipalidad de San Lorenzo s/ Amparo, Año 2008, N° 1054", núm 1306 (Corte Suprema de Justicia de Paraguay (Pleno) 14 de octubre de 2013)

Paraguay. Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Contraloría General de la República en los autos caratulados: “Amparo constitucional promovido por el señor

Juan Carlos Lezcano Flecha c/ Contraloría General de la República, 111” (Sala Constitucional Ampliada 11 de junio de 2020)

Paraguay. Sentencia Definitiva: "Ministerio Público c/ Nelson René Carreras Insaurralde y otros s/ HP de Lesión de Confianza y otros" N° 07/16, 13 (31 de diciembre de 2019)

Paraguay. Sentencia Definitiva: "Ministerio Público c/ Máximo Roberto Chávez Pasotti y Pablino Milciades Verón s/ HP c/ el patrimonio y c/ la prueba documental (Lesión de confianza...), 5 (11 de abril de 2019)

Paraguay. Resolución DNCP N° 572 de 06 de febrero de 2020, por la cual se abroga la Res. DNCP N° 5702/2019 y se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)

Paraguay. Denuncia recibida a través del sistema de gestión de denuncias con protección al denunciante referida a la contratación directa para la “adquisición de mesas y sillas para el comedor del comando de las fuerzas militares”, 2164 (Dictamen no vinculante emitido por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas 25 de abril de 2013).

Paraguay. Denuncia recibida a través del módulo de investigaciones electrónicas con protección al denunciante individualizada referida al procedimiento de licitación por concurso de ofertas SBE N° 01/19, 54 (Dictamen no vinculante de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas 09 de abril de 2019).

Peña, A. (02 de 02 de 2020). Los pyrague en la dictadura estronista . *Diario Hoy*, págs. <https://www.hoy.com.py/nacionales/los-pyrague-en-la-dictadura-estronista>.

Portal de Denuncias Anticorrupcion. Obtenido de <http://www.denuncias.gov.py/ssps>

Portal Paraguay – Acceso de Información Pública. Obtenido de https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar_informacion#busqueda

Programa Umbral Paraguay. (2008). *Manual de ética pública. Cómo incorporar la ética pública en la cultura institucional de los Organismos y Entidades del Estado*. Asunción.

Reino Unido. Public Interest Disclosure Act (PIDA) of 1998, chapter 23. .

Rivero Ortega, R. (2002). Precedente, Jurisprudencia y doctrina legal en Derecho Público: Reconsideración de las sentencias como fuente de derecho. <http://dx.doi.org/10.22201/fd>. *Revista de Administración Pública*, Núm. 157, 89 – 118.

Rivero Ortega, R. (2004). Corrupción y contratos públicos: las respuestas europea y latinoamericana. En C. N. Caparrós, *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. España: Edit. Ratio Legis.

Rivero Ortega, R. (2020). ¿Una espada de Dámocles? Responsabilidades de servidores públicos y prevención de la arbitrariedad. *Revista de la facultad de derecho de México*, Tomo LXX, Número 277 , 7 – 34 .

Saez Lara, C. (2018). Libertad de expresión de los trabajadores, tutela internacional y protección en España de los whistleblowers. *Temas Laborales*, Núm. 145, 243 - 280.

Sistema de Información de las Contrataciones Públicas. Obtenido de <https://www.contrataciones.gov.py/>

Snowden, E. (2019). *Vigilancia Permanente*. Planeta de Libros.

Transparency International. (2019). *Resultados globales del índice de percepción de la corrupción*.

Unión Europea. (26 de noviembre de 2019). Directiva (UE) 2019/1037 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019. *relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión* . Diario Oficial de la Unión Europea. N° L 305/17.

RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DNCP)

Res. DNCP N° 245/19, Res. DNCP N° 662/19, Res. DNCP N° 669/19, Res. DNCP N° 745/19, Res. DNCP N° 793/19, Res. DNCP N° 837/19, Res. DNCP N° 1169/19, Res. DNCP N° 1237/19, Res. DNCP N° 1484/19, Res. DNCP N° 1513/19, Res. DNCP N° 1722/19, Res. DNCP N° 1723/19, Res. DNCP N° 1866/19, Res. DNCP N° 1955/19, Res. DNCP N° 1968/19, Res. DNCP N° 1729/19, Res. DNCP N° 2029/19, Res. DNCP N° 2032/19, Res. DNCP N° 2331/19, res_DNCP_2496_19, res_DNCP_2497_19, res_DNCP_3067_19, Res. DNCP N° 2519/19, Res. DNCP N° 2870/19, res_DNCP_3079_19, res_DNCP_3116_19, res_DNCP_3131_19, Res. DNCP N° 3171/19, Res. DNCP N° 3238/19, res_DNCP_3247_19, res_DNCP_3255_19, res_DNCP_3675_19, res_DNCP_3872_19, res_DNCP_3909_19, res_DNCP_3910_19, res_DNCP_4012_19, Res. DNCP N° 4625/19, Res. DNCP N° 4786/19, res_DNCP_5176_19, res_DNCP_5191_19, Res. DNCP N° 5198/19, res_DNCP_5199_19, Res. DNCP N° 5215/19, Res. DNCP N° 10/20, Res. DNCP N° 2669/20.