



Secretaría de la  
**FUNCIÓN  
PÚBLICA**

**GOBIERNO  
NACIONAL**

*Paraguay  
de la gente*



# ▶ **MANUAL DE INDUCCIÓN**

*Secretaría de la Función Pública*

▶ **REIMPRESIÓN**

## ▶ FICHA TÉCNICA

El Manual de Inducción de la Secretaría de la Función Pública (SFP) fue elaborado en el marco del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, implementado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO).

### ▶ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**Cristina Bogado**, *Ministra Secretaria Ejecutiva*

**Sara Silvana Santacruz González**  
*Secretaria General*

**Rossana Báez Jara**  
*Directora General del INAPP*

**Brunilda Salomón Vera**  
*Directora de Secretaría Privada*

**Máximo Gabriel Medina Coronel**  
*Director General de Asuntos Jurídicos*

**Ángel Daniel Florentín Solís**  
*Director General de Gabinete*

**Norma Ester Ríos**  
*Directora General de Administración y Finanzas*

**Francisco Riveros Núñez**  
*Director General de TICs*

**Gloria Benítez Jara**  
*Directora General Planificación de Monitoreo*

**Rossana Domínguez Ríos**  
*Directora General de Asesoramiento Técnico a OEE*

**Hernando Cuevas Mercado**  
*Director General de Concursos*

**Andrea Chamorro Orrego**  
*Directora General de Comunicación Estratégica*

**María Marcia Jiménez Rolón**  
*Directora de Gestión y Desarrollo de las Personas*

**Rosa María Cáceres Casco**  
*Directora de Auditoría Interna Institucional*

### ▶ CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y SOCIALES (CEAMSO)

**Ofelia Yegros**, *Directora Ejecutiva*

**Mary Hogan**, *Directora de Programa de Democracia y Gobernabilidad*

**Fátima Andrada**, *Coordinadora de Fortalecimiento Institucional del Programa de Democracia y Gobernabilidad*

**Mercedes Argaña**, *Especialista en Servicio Civil del Programa de Democracia y Gobernabilidad*

### ▶ AUTORÍA

**Enrique Sosa Arrúa**

**José Félix Bogado Tábacman**

**Alberto Edmundo Ocampos**

**Romy Mabel Vaesken Tribucio**

► **COOPERACIÓN**

La elaboración de este material fue posible gracias al apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay). El contenido del presente trabajo es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

**Asunción, Paraguay  
Octubre 2018**



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS



Centro de Estudios Ambientales y Sociales

► **En la elaboración y primera edición del Manual han intervenido por la SFP:**

**Humberto R. Peralta Beaufort**, *Ministro Secretario Ejecutivo*

**María Lorena Reguera Cubilla**  
*Secretaría General*

**Rossana Báez Jara**  
*Directora General del INAPP*

**Brunilda Salomón Vera**  
*Directora de Secretaría Privada*

**Alfredo Benítez Mendieta**  
*Director General de Asuntos Jurídicos*

**Sully Cabrera Arzamendia**  
*Directora General de Gabinete*

**Ángel Daniel Florentín Solís**  
*Director General de Administración y Finanzas*

**Francisco Riveros Núñez**  
*Director General de TICs*

**Gloria Benítez Jara**  
*Directora General Planificación de Monitoreo*

**Elvira Cirila Mieres de López**  
*Directora General de Asistencia Técnica a OEE*

**Zulma Díaz Delgado**  
*Directora General de Concursos*

**Andrea Chamorro Orrego**  
*Directora General de Comunicación Estratégica*

**María Marcia Jiménez Rolón**  
*Directora de Gestión y Desarrollo de las Personas*

**Rosa María Cáceres Casco**  
*Directora de Auditoría Interna Institucional*

## ▶ CONTENIDO

▶ <b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>8</b>
▶ <b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
▶ Capítulo I   <b>EL ESTADO</b> .....	<b>10</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>11</b>
<b>1. El Estado y la Democracia en la Constitución</b> .....	<b>12</b>
1.1. La Democracia representativa y participativa .....	<b>12</b>
1.2. El Estado Social de Derecho .....	<b>12</b>
1.3. El Estado Unitario y Descentralizado. La organización territorial del Estado .....	<b>14</b>
<b>2. Los Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial</b> .....	<b>15</b>
2.1. El Poder Ejecutivo .....	<b>16</b>
2.2. El Poder Legislativo .....	<b>17</b>
2.3. El Poder Judicial .....	<b>18</b>
▶ Capítulo II   <b>EL GOBIERNO</b> .....	<b>24</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>25</b>
<b>1. Formas de Gobierno</b> .....	<b>26</b>
<b>2. El gobierno en la Constitución. El Poder Ejecutivo</b> .....	<b>27</b>
<b>3. Estructura y Organización del Poder Ejecutivo</b> .....	<b>28</b>
3.1. Administración Centralizada .....	<b>28</b>
3.2. Administración Descentralizada .....	<b>31</b>
▶ Capítulo III   <b>EL MARCO NORMATIVO</b> .....	<b>36</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>37</b>
<b>1. El Orden de prelación de las normas</b> .....	<b>38</b>
<b>2. Derecho Privado y Derecho Público</b> .....	<b>39</b>
<b>3. Tipos de responsabilidad de las autoridades y funcionarios públicos</b> .....	<b>41</b>
3.1. La responsabilidad penal .....	<b>41</b>
3.2. La responsabilidad civil .....	<b>42</b>
3.3. La responsabilidad administrativa .....	<b>42</b>
3.4. La responsabilidad política .....	<b>42</b>
<b>4. Principios para la adecuada Gestión Pública</b> .....	<b>43</b>

▶ Capítulo IV   <b>LA FUNCION PÚBLICA</b> .....	46
<b>Introducción</b> .....	47
<b>1. Marco jurídico del sistema de función pública</b> .....	48
<b>2. La Secretaría de la Función Pública como órgano rector de la gestión de personas en el Estado</b> .....	49
<b>3. Sistemas de selección y de desvinculación del personal público</b> .....	52
<b>4. Derechos y obligaciones de los funcionarios públicos</b> .....	53
<b>5. Cargos de confianza</b> .....	54
<b>6. Otras responsabilidades atribuidas a la SFP</b> .....	55
6.1. Control del cumplimiento de la Ley N° 5189/2014 .....	55
6.4. Portal de Datos Abiertos de la Secretaría de la Función Pública .....	57
<b>7. Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP)</b> .....	59
<b>8. Herramientas de apoyo para fortalecer la Carrera del Servicio Civil en el Sector Público</b> .....	59
8.1. Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) .....	59
8.2. Portal Único del Empleo Público - Paraguay Concurso .....	60
8.3. Índice de Gestión de Personas (IGP) .....	61
8.4. Caja de Herramientas .....	66
<b>ANEXO I: Mapa Legal de la Función Pública</b> .....	67
<b>ANEXO II: Las Carreras Profesionales</b> .....	68
La Carrera Militar .....	69
La Carrera Policial .....	70
La Carrera Diplomática y Consular .....	71
La Carrera Docente .....	72
▶ Capítulo V   <b>LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	74
<b>Introducción</b> .....	75
<b>1. Algunas precisiones sobre el concepto de corrupción</b> .....	76
<b>2. Formas que adopta la corrupción</b> .....	77
<b>3. Esfuerzos en la lucha contra la corrupción</b> .....	78
<b>4. Impactos de la corrupción</b> .....	82

<b>5. Nuevos mecanismos que favorecen la participación de la ciudadanía</b> .....	<b>84</b>
5.1. Leyes de Transparencia .....	<b>84</b>
5.2. Portal de denuncias .....	<b>86</b>
5.3. Rendición de Cuentas .....	<b>86</b>
5.4. Gobierno Abierto .....	<b>87</b>
▶ <b>CAPÍTULO VI   LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO</b> .....	<b>92</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>93</b>
<b>1. Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)</b> .....	<b>94</b>
<b>2. Sistema de Planificación para Resultados (SPR)</b> .....	<b>96</b>
<b>3. El Presupuesto General de la Nación (PGN)</b> .....	<b>99</b>
<b>4. El ciclo del Presupuesto</b> .....	<b>101</b>
<b>5. El Proceso de Control y Evaluación del Presupuesto</b> .....	<b>103</b>
▶ <b>Capítulo VII   LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS</b> .....	<b>106</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>107</b>
<b>1. Marco Legal Paraguayo</b> .....	<b>108</b>
<b>2. Instituciones públicas sujetas a la Ley de Contrataciones Públicas.</b> .....	<b>109</b>
<b>3. Principios Generales de las Contrataciones Públicas.</b> .....	<b>110</b>
<b>4. Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP)</b> .....	<b>111</b>
<b>5. Aspectos institucionales del sistema de contratación pública</b> .....	<b>111</b>
5.1. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) .....	<b>112</b>
5.2. Administraciones convocantes .....	<b>112</b>
5.3. Procedimientos de Contratación .....	<b>113</b>
▶ <b>Capítulo VIII   LOS SISTEMAS DE CONTROL</b> .....	<b>116</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>117</b>
<b>1. El Sistema de Control Interno</b> .....	<b>118</b>
1.1. El Modelo Estándar de Control Interno .....	<b>118</b>
1.2. Fundamentos Control Interno .....	<b>121</b>
1.3. Niveles en el Sistema de Control Interno .....	<b>121</b>
<b>2. Sistema de Control Externo</b> .....	<b>123</b>

<b>3. Órganos de Control</b> .....	<b>125</b>
3.1. La Contraloría General de la República .....	<b>125</b>
3.2. El Poder Judicial .....	<b>125</b>
3.3. El Ministerio Público .....	<b>125</b>
3.4. El Congreso .....	<b>126</b>
3.5. La Defensoría del Pueblo .....	<b>126</b>
3.6. Órganos de control creados legislativamente .....	<b>126</b>

## ▶ ABREVIATURAS

<b>AGPE</b>	<i>Auditoría General del Poder Ejecutivo</i>
<b>BID</b>	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
<b>BM</b>	<i>Banco Mundial</i>
<b>CEAMSO</b>	<i>Centro de Estudios Ambientales y Sociales</i>
<b>CGR</b>	<i>Contraloría General de la República</i>
<b>DNCP</b>	<i>Dirección Nacional de Contrataciones Públicas</i>
<b>FFAA</b>	<i>Fuerzas Armadas</i>
<b>IGP</b>	<i>Índice de Gestión de Personas</i>
<b>INAPP</b>	<i>Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay</i>
<b>JM</b>	<i>Jornal mínimo</i>
<b>MECIP</b>	<i>Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas del Paraguay</i>
<b>MH</b>	<i>Ministerio de Hacienda</i>
<b>NNUU</b>	<i>Naciones Unidas</i>
<b>OEE</b>	<i>Organismos y Entidades del Estado</i>
<b>PDG</b>	<i>Programa de Democracia y Gobernabilidad</i>
<b>PE</b>	<i>Poder Ejecutivo</i>
<b>PEI</b>	<i>Plan Estratégico Institucional</i>
<b>PGN</b>	<i>Presupuesto General de la Nación</i>
<b>POI</b>	<i>Plan Operativo Institucional</i>
<b>SFP</b>	<i>Secretaría de la Función Pública</i>
<b>SIAF</b>	<i>Sistema Integrado de Administración Financiera</i>
<b>SIPE</b>	<i>Sistema de Información de Proveedores del Estado</i>
<b>STP</b>	<i>Secretaría Técnica de Planificación</i>
<b>UCNT</b>	<i>Unidad Central Normativa y Técnica</i>
<b>UOC</b>	<i>Unidad Operativa de Contrataciones</i>
<b>USAID</b>	<i>Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional</i>

## ▶ INTRODUCCIÓN

La Secretaría de la Función Pública tiene como misión emitir normas técnicas, asesorar a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacitar y formar a los servidores públicos. Desde esta perspectiva, considera primordial la elaboración de instrumentos que colaboren con la formación y el conocimiento de quienes asumen o ejercen funciones públicas.

En el marco de esta misión se presenta este Manual dirigido a los directivos y funcionarios públicos en general, que tiene por objetivo contribuir con la capacidad de gestión de las instituciones públicas, brindando un texto que exponga en forma clara y práctica los aspectos básicos del Estado y de la gestión pública, facilitando información esencial en base al marco normativo vigente.

El Manual aborda en primer lugar las bases del Estado Social de Derecho y de la democracia representativa y participativa que establece la Constitución. Se desarrollan los principios que emergen de esta configuración, su organización y en especial, los poderes del Estado.

En este aspecto, merece resaltarse que en el Estado democrático de derecho, toda la actividad administrativa tiene un marco jurídico de actuación, unos procedimientos que deben cumplirse y unas reglas a las cuales atenerse, cuya inobservancia puede acarrear consecuencias que afectan a la vida institucional y genera responsabilidades de los funcionarios y autoridades.

Las autoridades y funcionarios que asumen responsabilidades en la función pública, deben tomar en cuenta que no pueden alegar la ignorancia de la ley como pretexto para soslayar su cumplimiento. Al ser electos o designados se asume que tienen la idoneidad y el conocimiento para el desempeño de la gestión que les es encomendada. La obligación de conocer las normas es mayor aun para las autoridades y funcionarios que se rigen por el principio de legalidad según el cual solo pueden obrar en la medida en que estén autorizados por el ordenamiento jurídico. No basta que el acto no se encuentre prohibido.

Por otra parte, se resalta que las transgresiones al ordenamiento jurídico acarrear consecuencias que pueden exceder lo meramente institucional y afectan directamente al propio funcionario o autoridad pública. En ese sentido, la Constitución hace personalmente responsable a los funcionarios por las violaciones cometidas a las normas legales o reglamentarias, responsabilidad que se extiende a su propio patrimonio cuando el accionar irregular ocasiona un daño al patrimonio público.

Debe tomarse en cuenta que las autoridades y funcionarios son servidores públicos; con su designación o elección reciben un mandato para administrar los intereses públicos de toda la ciudadanía. Como todo administrador, tienen la obligación de obrar con la debida diligencia adoptando todas las medidas que las circunstancias requieran para gestionar los intereses ciudadanos de la mejor manera. Esta es la vara con que se le juzgará, no solo desde un punto de vista político o social frente a los electores, la opinión pública y a los medios de prensa sino también desde un punto de vista jurídico a la hora de evaluar sus responsabilidades frente a los órganos de control y del Poder Judicial.

A partir de las bases constitucionales del Estado paraguayo y de sus principios fundamentales, el Manual expone los aspectos principales de la gestión pública, a saber, la organización de la administración pública, el sistema de administración financiera del Estado, el sistema de función pública, el sistema de contrataciones públicas y el sistema de control. Además se abordan aspectos que tienen relación con la ética pública y la participación ciudadana, que son cruciales para lograr una gestión transparente y abierta.

# CAPITULO I

## EL ESTADO



### CONTENIDO DEL CAPÍTULO

#### Introducción

#### 1. El Estado y la Democracia en la Constitución

- 1.1. La Democracia representativa y participativa
- 1.2. El Estado Social de Derecho
- 1.3. El Estado Unitario y Descentralizado La organización territorial del Estado

#### 2. Los Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial

- 2.1. El Poder Ejecutivo
- 2.2. El Poder Legislativo
- 2.3. El Poder Judicial

#### Resumen del capítulo

## INTRODUCCIÓN

Todas las autoridades y funcionarios públicos necesitan comprender acabadamente las características del Estado paraguayo consagradas en la Constitución y el funcionamiento de los poderes del Estado.

En primer término, es fundamental conocer el alcance del concepto de democracia, en su faceta de democracia representativa y participativa.

Con igual énfasis, debe entenderse el concepto de Estado de Derecho como una limitación del poder de los gobernantes y como una garantía para los derechos fundamentales de las personas. Asimismo es relevante el concepto de Estado Social de Derecho, que supone una mayor presencia del Estado en la promoción del bienestar general de la población.

Del concepto de Estado de Derecho también emerge la división y control recíproco de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En ese contexto, se incorporan aquí apartados sobre cada uno de los poderes del Estado.

Por último, se abordan los conceptos de Estado Unitario y Descentralizado que tienen relación con la organización territorial en municipios y gobiernos departamentales.

## 1. EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN

Conforme a la Constitución<sup>1</sup>, la República del Paraguay se constituye en un estado social de derecho unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen la Constitución y las leyes, que adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

### 1.1. La Democracia representativa y participativa

La democracia implica un sistema en el cual el gobierno es elegido por el voto universal, libre e igual de la ciudadanía, en el marco de un régimen de libertades que garantizan la posibilidad de elegir entre varias alternativas políticas.

En el sistema democrático, resultan electos quienes tengan la mayoría de los votos ejercidos en comicios sujetos a reglas y procedimientos establecidos en el marco de la Constitución y las leyes.

En la democracia, la soberanía reside en el pueblo<sup>2</sup> y las autoridades son representantes o mandatarias del pueblo y reciben ese mandato con el propósito de atender los intereses públicos.

Se hace referencia a “**democracia representativa**” porque las decisiones públicas que hacen a la actividad ejecutiva o legislativa no son tomadas directamente por los ciudadanos, sino por personas elegidas para ese fin. Por eso se afirma que el pueblo gobierna a través de sus representantes.

La Constitución también hace alusión a “**democracia participativa**” pero no como un sustituto de la democracia representativa sino como un complemento de ésta. En este contexto, la Constitución establece algunos mecanismos de participación directa en determinados asuntos como por ejemplo, el referéndum. Así también, se establecen medios que posibilitan y promueven la participación consultiva de la ciudadanía o como medio de control social, sin reemplazar a las instituciones formales de control.

### 1.2. El Estado Social de Derecho

El concepto de **Estado de Derecho** implica principalmente una limitación del poder. Se parte de la base de que el ejercicio de este poder no es absoluto y se encuentra limitado por normas jurídicas que fijan el ámbito de actuación de las autoridades y funcionarios públicos, y garantizan el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

La limitación impuesta por el Estado de Derecho a las autoridades y funcionarios se manifiesta con el **principio de legalidad**, según el cual una autoridad o funcionario solo puede actuar en la medida en que su actuación esté autorizada o permitida por el ordenamiento jurídico, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que no está prohibido.

La limitación también se manifiesta con la **división de poderes**. Dispone la Constitución en el Artículo N° 3 que: “*El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva,*

<sup>1</sup> Art. 1 de la Constitución.

<sup>2</sup> Art. 2 de la Constitución.

*facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de la ley”*. Este principio exige el respeto a la institucionalidad democrática y a la independencia del Poder Judicial para garantizar una justicia imparcial.

El concepto de estado de derecho requiere además que el sistema institucional y jurídico **garantice y proteja los derechos fundamentales de las personas**, que tienen un reconocimiento universal en el sistema internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. Para garantizar estos derechos, se establecen mecanismos jurídicos de protección de las personas, fundamentalmente a cargo del Poder Judicial. Asimismo, al estar integrado al sistema internacional de derechos humanos, las personas pueden acceder a mecanismos de protección internacional en el marco del sistema interamericano y del sistema de la Organización de Naciones Unidas.

En anexo de este capítulo, se encuentra el listado de Convenciones, Declaraciones, Protocolos, Pactos, Reglas y otras normas internacionales en cuestión de Derechos Humanos fundamentales, que han sido suscriptos y ratificados por el Estado Paraguayo y que son de carácter obligatorio, atendiendo siempre el orden de prelación de las normas. Como se verá más adelante, la Constitución está por encima de los acuerdos internacionales, y estos a su vez tienen prelación sobre las leyes y demás normativa nacionales.

Esta configuración constitucional no se ha limitado a reconocer los derechos individuales como un complejo de principios que protegen a las personas contra conductas abusivas de los agentes de la Administración. La inclusión del **concepto de Estado Social de Derecho** conlleva además una dimensión activa, de eficacia, de una institucionalidad responsable de satisfacer el interés público. Por lo demás, supone nuevos enfoques en los cometidos estatales, una mayor presencia en la promoción del bienestar general de la población. En esa tesitura, la Constitución ha encomendado expresamente al Estado la preservación y mejoramiento del ambiente<sup>4</sup>; la promoción de las condiciones para una igualdad efectiva entre el hombre y la mujer<sup>5</sup>; la protección de la familia<sup>6</sup>; la protección y promoción de la salud;<sup>7</sup> entre otros aspectos fundamentales.

La relación de mandato que existe entre las autoridades y el soberano (pueblo), en una democracia y la limitación de poder impuesta por el principio de legalidad implican obligaciones concretas para las autoridades y funcionarios públicos con respecto a los recursos que administra.

***El mandato democrático en el Estado de Derecho no es conferido para que los triunfadores en una contienda electoral se apropien de los recursos públicos y satisfagan sus intereses personales o beneficien a una facción política o a grupos económicos privados. Por el contrario, dicho mandato obliga a las autoridades a administrar los recursos con el propósito de satisfacer los intereses de toda la ciudadanía, siempre bajo determinadas reglas, principios y procedimientos de cumplimiento riguroso***<sup>8</sup>.

Otros principios fundamentales que emergen del carácter representativo y limitado del ejercicio del poder son los de **transparencia de los actos de gobierno**. En efecto, si se asume que los gobernantes son mandatarios del pueblo que reciben un mandato de la ciudadanía para gobernar, constituye una obligación – y no una concesión graciosa – rendir cuentas a

<sup>3</sup> Véase <http://www.un.org/>

<sup>4</sup> Art. 7 de la Constitución.

<sup>5</sup> Art. 48 de la Constitución.

<sup>6</sup> Art. 49 de la Constitución.

<sup>7</sup> Art. 68 de la Constitución.

<sup>8</sup> Véase “Actualización del Plan Nacional de Integridad 2006-2010”. CISNI (2007).

la ciudadanía de la gestión, y posibilitar que ésta tenga libre acceso a la información. Se relaciona con estos principios de transparencia y publicidad el Artículo N° 28 de la Constitución que consagra el libre acceso a las fuentes públicas de información.

Asimismo, deriva del principio del Estado de Derecho **la responsabilidad personal de las autoridades y funcionarios públicos** por las transgresiones cometidas en el desempeño de sus funciones. La Constitución es clara al respecto al disponer en el Artículo N° 106 que, *“Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables...”*

#### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE DERIVAN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y QUE TODO FUNCIONARIO ESTÁ OBLIGADO A CUMPLIR Y/O PROMOVER

- ▶ Garantizar y proteger los derechos fundamentales de las personas
- ▶ Respetar el principio de legalidad: solo puede realizar aquello que específicamente esté autorizado por la ley
- ▶ Respetar la institucionalidad democrática y la división de Poderes
- ▶ Promover de manera activa el bienestar y la calidad de vida de la población
- ▶ Permitir a la población el libre acceso a la información (transparencia)

#### Cuadro 1 | Principios fundamentales del Estado Social de Derecho

### 1.3. El Estado Unitario y Descentralizado. La organización territorial del Estado

El Estado paraguayo tiene la característica de ser “unitario” lo que implica la centralización de ciertas funciones, y al mismo tiempo tiene aspectos que obedecen al carácter “descentralizado” del Estado, principalmente en los territorios.

***El carácter unitario del Estado Paraguayo implica fundamentalmente lo siguiente<sup>9</sup>:***

- ▶ La dirección de la administración general del país se concentra en el Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la República, conforme lo dispone el Artículo N° 238, inciso 1 de la Constitución. La descentralización no puede sustraer al Poder Ejecutivo de la dirección de determinados asuntos que por sus características, su dimensión o sus efectos, solo pueden ser gestionados, organizados y planificados por órganos nacionales, o de aquellos que la Constitución determina como responsabilidad esencial del Estado.
- ▶ La centralización de la función legislativa en el Congreso; vale decir, solo este poder del Estado puede dictar leyes y no existe la posibilidad de establecer Parlamentos regionales o departamentales con facultades para dictar normas con rango de ley, que coexistan con las leyes nacionales. Las Juntas Municipales y Departamentales no dictan leyes sino ordenanzas que constituyen reglamentos administrativos jerárquicamente inferiores a las leyes y subordinados a éstas, conforme al principio constitucional de prelación establecido en el Artículo N° 137 de la Constitución.

<sup>9</sup> Descentralización para el desarrollo territorial. Aspectos jurídicos. Ponencia presentada por Enrique Sosa Arrúa en la Jornada Internacional de Derecho Administrativo realizada en Asunción los días 20 y 21 de mayo de 2010. Organizada por la Abogacía del Tesoro con el apoyo de la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA).

- ▶ La concentración de la función judicial en la Corte Suprema de Justicia, y en los Tribunales y Juzgados nacionales. En efecto, tampoco es posible organizar una justicia regional o departamental, que cuente con sus respectivas Cortes Supremas, como sucede en los Estados Federales en los cuales existe una justicia federal y una justicia estatal o provincial. En nuestro sistema existe una sola justicia y una sola Corte Suprema de Justicia que ejerce la superintendencia administrativa de todo el cuerpo judicial.
- ▶ La sujeción de los planes de desarrollo departamentales y municipales a los planes nacionales de desarrollo, aspecto que se encuentra expresamente establecido en el Artículo N° 177 de la Carta Magna, en los siguientes términos: *“Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”*.

El **principio de descentralización** se manifiesta principalmente en la organización territorial del Estado, que reconoce la existencia de niveles de Gobierno en el Departamento y en el Municipio.

- ▶ el **Gobierno Departamental** y
- ▶ el **Gobierno Municipal**.

Estos niveles de gobierno tienen autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y autarquía para la recaudación<sup>10</sup> e inversión de sus recursos<sup>11</sup>. En ese marco, la Constitución les otorga unas competencias determinadas y posibilita que la ley les otorgue nuevas atribuciones<sup>12</sup>.

El principio de descentralización se enfoca en el ámbito de las potestades administrativas, sin afectar el carácter unitario del Estado, que está garantizado con la unidad de la función judicial y legislativa y con la dirección de la administración general del país en el Poder Ejecutivo<sup>13</sup>.

## 2. LOS PODERES DEL ESTADO: EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL

El Estado Paraguayo está conformado por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial<sup>14</sup>. A continuación se presenta una breve caracterización de los tres poderes del Estado.

<sup>10</sup> Nota: a excepción del gobierno departamental cuyo presupuesto se desprende del Presupuesto General de la Nación

<sup>11</sup> Art. N° 156 de la Constitución.

<sup>12</sup> Artículos N° 163 y 168 de la Constitución.

<sup>13</sup> Descentralización para el desarrollo territorial. Aspectos jurídicos. Op. Cit.

<sup>14</sup> Art. 3 de la Constitución.

## 2.1. El Poder Ejecutivo

Es un cargo unipersonal ejercido por el Presidente de la República<sup>15</sup>. Para los casos de impedimento o ausencia temporal del Presidente o vacancia definitiva de dicho cargo, lo sustituye un Vicepresidente, con todas sus atribuciones<sup>16</sup>.



Gráfico 1 | Composición del Poder Ejecutivo

*El Presidente de la República y el Vicepresidente son electos por cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso<sup>17</sup>.*

El Poder Ejecutivo representa al Estado y dirige la administración general del país. Nombra y remueve ministros y funcionarios de la Administración Pública, reglamenta y ejecuta las leyes y controla su cumplimiento, y dispone la recaudación e inversión de las rentas de la República de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación. Además, le corresponde la dirección del manejo de las relaciones exteriores; el dictado de los reglamentos militares, y la organización y disposición de las Fuerzas Armadas; el nombramiento de los Comandantes de la Fuerza Pública, y la adopción de las medidas necesarias para la defensa nacional; entre otras competencias<sup>18</sup>.

La dirección y gestión de los asuntos públicos están confiadas a los **Ministros del Poder Ejecutivo**, cuyo número y funciones deben ser determinados en la ley. Los Ministros son los jefes de la Administración de sus respectivas carteras y, bajo la dirección del Presidente de la República, deben promover y ejecutar las políticas relativas a las materias de su competencia.<sup>19</sup>

La Constitución prevé un **Consejo de Ministros**, a fin de coordinar las tareas ejecutivas, impulsar la política del gobierno y adoptar decisiones colectivas. Compete a dicho Consejo deliberar sobre todos los asuntos de interés público que el Presidente de la República someta a su consideración, actuando como cuerpo consultivo, así como considerar las iniciativas en materia legislativa<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Art. 226 de la Constitución.

<sup>16</sup> Art. 227 de la Constitución.

<sup>17</sup> Art. 229 de la Constitución.

<sup>18</sup> Art. 238 de la Constitución.

<sup>19</sup> Artículos 240 y 242 de la Constitución.

<sup>20</sup> Art. 243 de la Constitución.

<sup>21</sup> Art. 182 de la Constitución.

## 2.2. El Poder Legislativo

El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores y otra de Diputados<sup>21</sup>.

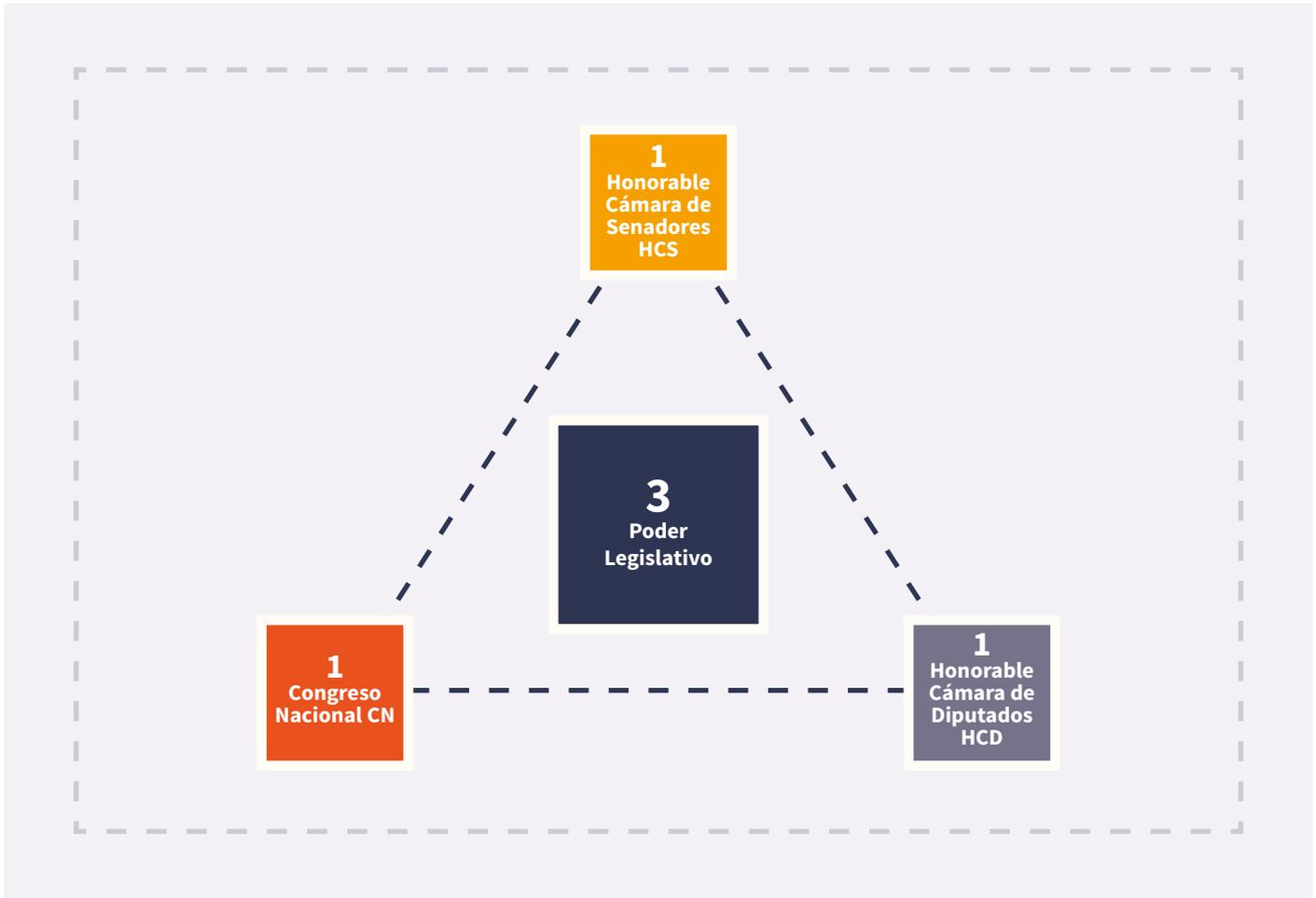


Gráfico 2 | Poder Legislativo

La **Cámara de Diputados** es la Cámara de la representación departamental. Se compone de ochenta miembros titulares, y de igual número de suplentes, elegidos directamente por el pueblo en colegios electorales departamentales<sup>22</sup>.

La **Cámara de Senadores** se compone de cuarenta y cinco miembros titulares, y de treinta suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Art. 182 de la Constitución.

<sup>22</sup> Art. 221 de la Constitución.

<sup>23</sup> Art. 223 de la Constitución.

### ENTRE LAS FUNCIONES DEL CONGRESO ESTÁN LAS SIGUIENTES<sup>24</sup>:

- ▶ Sancionar las leyes
- ▶ Sancionar anualmente la Ley del Presupuesto General de la Nación
- ▶ Aprobar o rechazar los tratados internacionales
- ▶ Aprobar o rechazar los empréstitos
- ▶ Autorizar, por tiempo determinado, concesiones para la explotación de servicios públicos nacionales, multinacionales o de bienes del Estado, así como para la extracción y transformación de minerales sólidos, líquidos y gaseosos
- ▶ Recibir el juramento promesa constitucional del Presidente de la República, el del Vicepresidente y el de los demás funcionarios, de acuerdo con lo establecido en esta Constitución
- ▶ Recibir del Presidente de la República, un informe sobre la situación general del país, sobre su administración y sobre los planes de gobiernos; en la forma dispuesta en esta Constitución
- ▶ Aceptar o rechazar la renuncia del Presidente de la República y la del Vicepresidente
- ▶ Prestar los acuerdos y efectuar los nombramientos que la Constitución prescribe (como los embajadores por ejemplo), así como las designaciones de representantes del Congreso en otros órganos del Estado
- ▶ Conceder amnistías
- ▶ Aprobar o rechazar, en todo o en parte y previo informe de la Contraloría General de la República, el detalle y la justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas sobre la ejecución presupuestaria

#### Cuadro 2 | Funciones del Congreso

Las leyes que dicta el Congreso deben ser tramitadas conforme a las reglas y procedimientos establecidos en la Constitución<sup>25</sup>.

### 2.3. El Poder Judicial

El Poder Judicial está a cargo de la administración de justicia, y es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan la Constitución y la ley<sup>26</sup>.

La Constitución garantiza la independencia del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso. Dice la Constitución que *“En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza*

<sup>24</sup> Art. 202 de la Constitución.

<sup>25</sup> Art. 185 y 189 de la Constitución.

<sup>26</sup> Art. 247 de la Constitución.

*conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbitrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determine para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas.”*<sup>27</sup>

### LOS ÓRGANOS SON:

- ▶ La **Corte Suprema de Justicia**, integrada por nueve ministros<sup>28</sup> y organizada en tres salas: (i) la Sala Constitucional; (ii) la Sala Penal y; (iii) la Sala Civil. Los ministros son designados de una terna elaborada por el Consejo de la Magistratura. El Senado designa en base a la terna y el Poder Ejecutivo aprueba la designación<sup>29</sup>.  
La Corte Suprema de Justicia ejerce la superintendencia administrativa y disciplinaria del Poder Judicial.<sup>30</sup>
- ▶ Los **Tribunales de Apelación**<sup>31</sup>.
- ▶ Los **Tribunales de Cuentas**<sup>32</sup>.
- ▶ Los **Juzgados de Primera Instancia**. En el ámbito penal, están los Juzgados de Garantías y los Tribunales de Sentencia y Ejecución.
- ▶ La **Justicia Letrada**.
- ▶ La **Justicia de Paz**<sup>33</sup>.

### Cuadro 3 | Órganos del Poder Judicial

Dentro del capítulo del Poder Judicial en la Constitución también está una Justicia Electoral, que tiene a su cargo la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos<sup>34</sup>.

La Justicia Electoral está integrada por un Tribunal Superior de Justicia Electoral, por los tribunales, por los juzgados y por las fiscalías<sup>35</sup>.

La Justicia Electoral cuenta con su propia administración a cargo del Tribunal Superior de Justicia Electoral. No está bajo la administración de la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente, dentro del capítulo del Poder Judicial, la Constitución incluye al **Ministerio Público**.

<sup>27</sup> Art. 248 de la Constitución

<sup>28</sup> Art. 258 de la Constitución.

<sup>29</sup> Art. 264 inciso 1) de la Constitución.

<sup>30</sup> Art. 259 inciso 1) de la Constitución.

<sup>31</sup> Los Tribunales Electorales cumplen funciones de Tribunal de Cuentas en las demandas contencioso administrativas planteadas por funcionarios departamentales y municipales. Ley 1626, Art. 44.

<sup>32</sup> Art 265 de la Constitución;

<sup>33</sup> Ley 1626/2000 - Art. 144.- Los tribunales electorales del país entenderán en los casos previstos en esta ley, cuando se trate de funcionarios municipales o de los gobiernos departamentales.

<sup>34</sup> Art. 273 de la Constitución.

<sup>35</sup> Art. 274 de la Constitución.

El **Ministerio Público** representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los agentes fiscales<sup>36</sup>.

Entre sus atribuciones está el ejercicio de la acción penal para perseguir los hechos punibles<sup>37</sup> previstos en la legislación entre los cuales se encuentran aquellos delitos o crímenes cometidos contra el Estado o el patrimonio público, o aquellos cometidos por los propios funcionarios y autoridades.

El Ministerio Público está ejercido por un Fiscal General del Estado nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura.<sup>38</sup> También están los agentes fiscales, organizados en unidades.

El Ministerio Público cuenta con su propia administración a cargo del Fiscal General del Estado. No está bajo la administración de la Corte Suprema de Justicia.

Otros órganos constitucionales que están dentro del capítulo del Poder Judicial, pero que no están bajo la administración de la Corte Suprema de Justicia son el **Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados**.

El **Consejo de la Magistratura** tiene como función recibir, evaluar las carpetas de los postulantes, y seleccionar las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, miembros de tribunales inferiores, jueces y agentes fiscales. Está compuesto por<sup>39</sup>:

- ▶ Un miembro de la Corte Suprema de Justicia;
- ▶ Un representante del Poder Ejecutivo;
- ▶ Un senador y un diputado designados por sus pares;
- ▶ Dos abogados nombrados por sus pares en elección directa;
- ▶ Un profesor de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional elegido por sus pares;
- ▶ Un profesor de las facultades de Derecho de las Universidades privadas con no menos de veinte años de funcionamiento, elegido por sus pares.

Las ternas que selecciona el Consejo de la Magistratura son elevadas a las respectivas autoridades de nombramiento. En el caso de jueces y magistrados inferiores, las ternas son elevadas a la Corte Suprema de Justicia para que ésta efectúe la selección. En el caso de Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Fiscal General del Estado y miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, existen mecanismos constitucionales de nombramiento de las ternas con participación del Poder Ejecutivo y del Senado<sup>40</sup>.

El **Jurado de Enjuiciamiento**<sup>41</sup> es un órgano creado para el enjuiciamiento y remoción de los magistrados por la comisión de delitos o mal desempeño de funciones. Está integrado por:

- ▶ Dos Ministros de la Corte Suprema de Justicia;
- ▶ Dos miembros del Consejo de la Magistratura;
- ▶ Dos senadores; y
- ▶ Dos diputados.

<sup>36</sup> Art. 266 de la Constitución.

<sup>37</sup> Art. 268 de la Constitución.

<sup>38</sup> Art. 269 de la Constitución.

<sup>39</sup> Art. 262 de la Constitución.

<sup>40</sup> Art. 264 de la Constitución.

<sup>41</sup> Art. 253 de la Constitución.

Otros órganos que integran el Poder Judicial y que fueron creados legislativamente son los siguientes:

▶ **El Ministerio de la Defensa Pública**

La Ley N° 4423/2011, Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública, establece en el Artículo 1°. – “Naturaleza. Objetivo: El Ministerio de la Defensa Pública, en adelante denominado “La Defensa Pública”, es una persona jurídica de derecho público que Integra el Poder Judicial y goza de autonomía normativa y funcional; así como de autarquía financiera en la administración de sus recursos. Su función es la de ejercer la defensa de los usuarios de sus servicios y vigilar la efectiva aplicación del debido proceso en el ámbito de su competencia”.

▶ **Sindicatura General de Quiebra**

Es un órgano regulado por la Ley N° 4.870/2013, Se crea como “...organismo auxiliar de la Corte Suprema de Justicia, la cual cumplirá las funciones judiciales no jurisdiccionales establecidas en la presente ley. Constituye su función principal administrar y realizar los bienes de las personas físicas o jurídicas que sean declaradas en quiebra, liquidar y pagar sus deudas y demás funciones que le encomienda esta ley. En las convocatorias de acreedores, deberá verificar y controlar los bienes y las actividades realizadas por el deudor.”

La Sindicatura es una institución autónoma, en cuanto a la facultad de dictar sus normas reglamentarias y se relaciona con la Corte Suprema de Justicia a través del Consejo de Superintendencia de Justicia. Tiene autarquía financiera para la administración de las partidas que se le asignen en la ley del Presupuesto General de la Nación, así como de los demás bienes que adquiera a cualquier título.

## RESUMEN DEL CAPÍTULO

La Constitución establece que el Paraguay es una **democracia representativa y participativa y un Estado Social de Derecho, unitario y descentralizado**.

La **democracia** implica un sistema en el cual el gobierno es elegido por el voto universal, libre e igual de la ciudadanía, en el marco de un régimen de libertades que garantizan la posibilidad de elegir entre varias alternativas políticas. El concepto **de Estado de Derecho** implica principalmente el sometimiento del poder a la Constitución y a las leyes, así como la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas. El Estado **Social** de Derecho supone una mayor presencia del Estado en la promoción del bienestar general de la población.

Del principio del Estado de Derecho emerge **la división de los poderes** en el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder judicial en un sistema de equilibrio y recíproco control. Se garantiza la independencia del Poder Judicial.

## ▶ ANEXO

### **Acuerdos, Convenios, Protocolos, Declaraciones y otros compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos que Paraguay ha suscripto y ratificado<sup>42</sup>, y que por lo mismo son de cumplimiento obligatorio:**

- ▶ Acuerdo sobre Privilegios e Inmunities de la Corte Penal Internacional Ratificado por Ley N° 2581/2005;
- ▶ Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica Ratificada por Ley N° 01/1989;
- ▶ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura Ratificada por Ley N° 56/1989;
- ▶ Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes Ratificada por Ley N° 69/1989;
- ▶ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas Ratificada por Ley N° 933/1996;
- ▶ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas Ratificada por Ley N° 3977/2010;
- ▶ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial Ratificada por Ley N° 2128/2003;
- ▶ Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid Ratificada por Ley N° 2806/2005; Protocolos Adicionales (I y II) a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Ratificados por Ley N° 28/1990;
- ▶ Convención para la Sanción y Prevención del Delito de Genocidio Ratificada por Ley N° 1748/2001;
- ▶ Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad Ratificada por Ley N° 3458/2008;
- ▶ Convenio de Ginebra – Protocolo III Ratificado por Ley N° 3455/2008;
- ▶ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; IX Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948;
- ▶ Declaración del Milenio; septiembre de 2000;
- ▶ Declaración Universal de los Derechos Humanos; diciembre de 1948;
- ▶ Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos Ratificado por Ley N° 5/1992;
- ▶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Ratificado por Ley N° 4/1992;
- ▶ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley; Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), septiembre de 1990;
- ▶ Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte Ratificado por Ley N° 1557/2000;
- ▶ 2do. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinados a Abolir la Pena de Muerte Ratificado por Ley N° 2131/2003;
- ▶ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos; Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo De San Salvador” Ratificado por Ley N° 1040/1997;
- ▶ Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Ratificado por Ley N° 2754/2005
- ▶ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Ratificado por Ley N° 400/1994;
- ▶ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de Libertad (Reglas de Tokio), Asamblea General OEA Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990;
- ▶ Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de Brasilia, marzo de 2008.

<sup>42</sup> Según documento del año 2014 de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio Público (de la página web [www.ministeriopublico.gov.py](http://www.ministeriopublico.gov.py), consultada el 20 de febrero de 2018)

## CAPITULO II

# EL GOBIERNO



### CONTENIDO DEL CAPÍTULO

#### Introducción

#### 1. Formas de Gobierno

#### 2. El Gobierno en la Constitución. El Poder Ejecutivo.

#### 3. Estructura y Organización del Poder Ejecutivo

- 3.1. Administración Centralizada
- 3.2. Administración Descentralizada

#### Resumen del capítulo

## INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se analizó las características del Estado paraguayo. De acuerdo al artículo primero de la Constitución de la República del Paraguay se “constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado”. En el mismo artículo se establece que “adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”.

En este marco más general del Estado, en el presente capítulo se analiza como el mismo se organiza para administrar y desarrollar diversas funciones que le son propias, a través del gobierno.

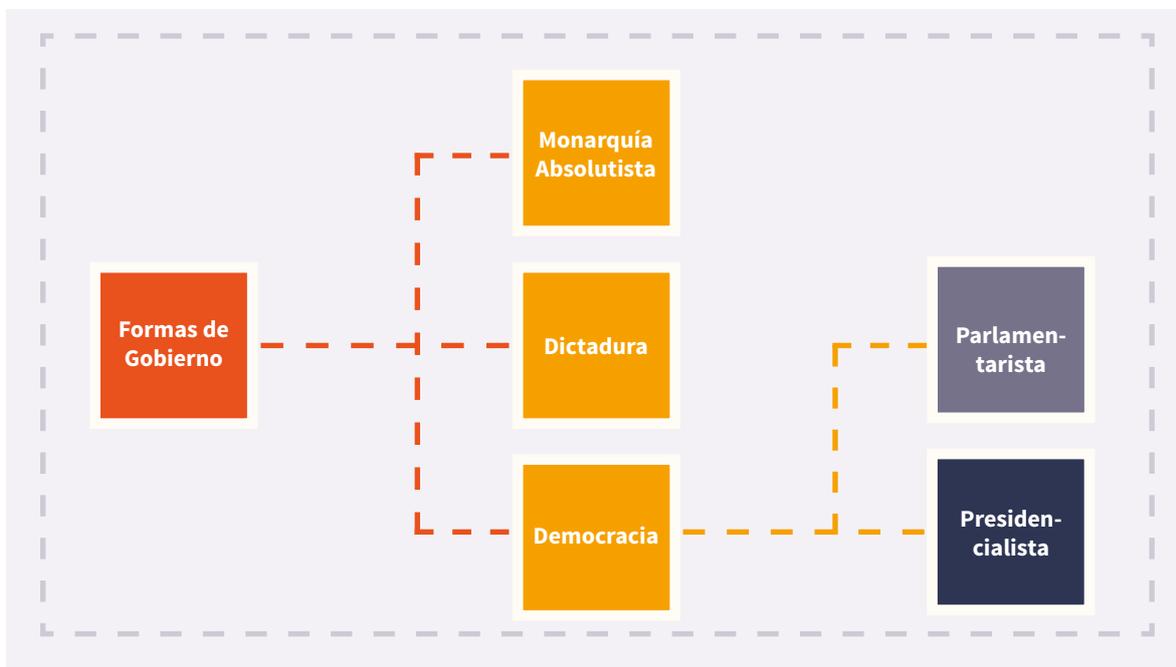
El gobierno en países que se consideran democráticos puede adoptar diversas formas, siendo las más comunes la Parlamentarista y la Presidencialista. Esta última es la adoptada por el Estado Paraguayo, recayendo en el Presidente de la República la responsabilidad de dirigir el accionar de las diversos Organismos y Entidades del Estado que dependen del Poder Ejecutivo.

Como se verá en este capítulo, estos Organismos y Entidades del Estado (OEE) están conformados por entidades que dependen directamente de la Administración Central, y otras que tienen mayor autonomía, formando parte de la “Administración Descentralizada”.

## 1. FORMAS DE GOBIERNO

Los Estados pueden adoptar diferentes formas para el ejercicio del poder, como la de la monarquía absolutista, la autocracia o dictadura y la democracia. En el primer caso, el poder reside en un rey o monarca, quien lo ejerce de manera vitalicia. En el segundo caso, el poder es ejercido de manera arbitraria por el Dictador, restringiendo la división de poderes y las libertades individuales. El tercer tipo es el Estado Democrático. Se entiende por democracia en la forma que lo definiera el Presidente Abraham Lincoln como “*el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”.

Los Estados Democráticos en general a su vez adoptan uno de los dos tipos principales de forma de gobierno: la parlamentaria y la presidencialista.



Cuadro 1 | Formas de Gobierno

### ► Parlamentarismo

Esta forma de gobierno rige principalmente en los países europeos. El gobierno es designado por la mayoría del Parlamento de entre sus miembros. Por ende, el Jefe de Gobierno (Primer Ministro o Presidente de Gobierno) designado por el Parlamento es miembro del Congreso. Puede ser removido por censura o pérdida de confianza del Parlamento, sin que sea necesario invocar mal desempeño o comisión de delitos. Normalmente, el cargo de Jefe de Estado es desempeñado por una persona distinta al Jefe de Gobierno, y tiene funciones limitadas. En las monarquías constitucionales el cargo de Jefe de Estado es desempeñado por el monarca o rey y la Jefatura de Gobierno es asignada al Primer Ministro o Presidente de Gobierno designado por el Congreso. En otros regímenes parlamentarios, existe un Presidente quien desempeña la función de Jefe de Estado, y un Primer Ministro designado por el Congreso quien desempeña la función de Jefe.

### ► Presidencialismo

Esta forma de gobierno, que es la adoptada por la Constitución, se establece una clara división de Poderes entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Presidente de la República no es elegido por el parlamento, sino directamente a través el sufragio universal. Asume funciones de Jefe de Estado, y como tal ostenta la representación formal del país. Al mismo tiempo es Jefe de Gobierno, y como tal le corresponde conducir de manera activa al Poder Ejecutivo.

## 2. EL GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN. EL PODER EJECUTIVO

Como ya se señalara, la Constitución paraguaya establece un régimen de tipo presidencialista, pues el Poder Ejecutivo es ejercido por un Presidente de la República electo por sufragio universal por mayoría simple<sup>43</sup> en boletas separadas a la lista del Congreso.

Desempeña el rol de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Dura cinco años en sus funciones<sup>44</sup>. Solo puede ser removido por juicio político por causa justificada en el mal desempeño o en la comisión de delitos.

La Constitución también establece el cargo de Vicepresidente de la República, “quién en caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente o vacancia definitiva de dicho cargo, lo sustituirá de inmediato, con todas sus atribuciones”.

Para ser Presidente de la República o Vicepresidente se requiere tener nacionalidad paraguaya natural; haber cumplido treinta y cinco años, y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos<sup>45</sup>.

### ENTRE SUS PRINCIPALES ATRIBUCIONES SE ENCUENTRAN LAS SIGUIENTES<sup>46</sup>:

- ▶ Representar al Estado y administrar las relaciones exteriores;
- ▶ Dirigir la Administración General del país. En este ámbito se incluyen otras facultades previstas en la Constitución como la de nombrar y remover ministros y funcionarios de la Administración Pública, la de reglamentar y ejecutar las leyes y controlar su cumplimiento, la de disponer la recaudación e inversión de las rentas de la República, entre otras.
- ▶ Ejercer el comando en jefe de las fuerzas armadas de la nación, responsabilidad que es indelegable;
- ▶ Atribuciones relativas a la formación de leyes. Por ejemplo, le compete proponer al Congreso proyectos de ley, los cuales podrán ser presentados con solicitud de urgente consideración, en los términos establecidos en ésta Constitución; promulgar las leyes y hacerlas publicar; vetar parcial o totalmente las leyes. También puede convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, a cualquiera de las Cámaras o a ambas a la vez, debiendo estas tratar sólo aquellos asuntos sometidos a su respectiva consideración;
- ▶ Atribuciones relativas a la ejecución de las leyes, como la de reglamentarlas a través de decretos; controlar su cumplimiento; y
- ▶ Atribuciones de administración financiera, como las de preparar y presentar al Congreso el Proyecto de Presupuesto General de la Nación; ejecutar el presupuesto de gastos e ingresos; recaudar los tributos y otras rentas nacionales.

### Cuadro 2 | Deberes y Atribuciones del Presidente de la República

Para cumplir con sus deberes y atribuciones, desarrollando las funciones de gobernar y administrar el Estado, el Presidente de la República requiere contar con el apoyo de las diversas instituciones establecidas para implementar las políticas que permitan cumplir las normas, e implementar las acciones con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas de manera regular y continua. Entre estas instituciones se encuentran los Ministerios, las Secretarías, y organismos e instituciones de diverso tipo, que a continuación se detallan.

<sup>43</sup> Art. 230 de la Constitución

<sup>44</sup> “El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso”. Art. 229 de la CN.

<sup>45</sup> Art. 228 de la Constitución

<sup>46</sup> Art. 238 de la Constitución

### 3. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

Dentro del marco constitucional la organización del Poder Ejecutivo adquiere formas centralizadas, pasando por la desconcentración, hasta la creación de entes descentralizados con personería jurídica distinta del Estado.

#### 3.1. Administración Centralizada

La **Administración Central** a cargo del Poder Ejecutivo responde a un esquema de poder jerárquico piramidal de los órganos superiores sobre los inferiores, en el cual se concentran las atribuciones y competencias en el Poder Ejecutivo, y en sus dependencias jerárquicas: Ministerios, Viceministerios, Direcciones Generales, las Direcciones y las Jefaturas u otros órganos<sup>47</sup>.

Los ministros son los jefes de la Administración de sus respectivas carteras y, bajo la dirección del Presidente de la República, deben promover y ejecutar las políticas relativas a las materias de su competencia<sup>48</sup>. Existen 12 Ministerios.



- ▶ Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
- ▶ Ministerio de Hacienda
- ▶ Ministerio de Agricultura y Ganadería
- ▶ Ministerio de Industria y Comercio
- ▶ Ministerio de Educación y Ciencia
- ▶ Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- ▶ Ministerio del Interior
- ▶ Ministerio de Defensa Nacional
- ▶ Ministerio de Justicia
- ▶ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- ▶ Ministerio de la Mujer
- ▶ Ministerio de Relaciones Exteriores

Cuadro 3 | Ministerios

<sup>47</sup> "...el Poder Ejecutivo es un complejo de órganos en forma de pirámide en cuya cúspide está el Presidente que con sus atribuciones sobre toda la Administración y su facultad de nombrar y remover los Ministros asegura la unidad..." (Villagra Maffiodo, Salvador. Principios de Derecho Administrativo. Revisión y actualización normativa de Javier Parquet Villagra, Editorial Servilibro, Asunción 2007, p. 171).

<sup>48</sup> Art. 242 de la Constitución.

## SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO

1. Secretaría de la Función Pública (SFP)
2. Secretaría de Acción Social (SAS)
3. Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)
4. Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)
5. Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD)
6. Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR)
7. Secretaría Nacional de Cultura (SNC)
8. Secretaría Nacional de Deportes (SND)
9. Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ)
10. Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL)
11. Secretaría de Información y Comunicación (SICOM)
12. Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA)
13. Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDEREC)
14. Secretaría de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)
15. Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs)
16. Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD)
17. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)
18. Sistema Nacional de Inteligencia (SINAI)
19. Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO)

### Cuadro 4 | Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo

Al interior de los ministerios se encuentran instituciones dependientes como se observa en el cuadro.

1. Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC)  
*Dependiente del Ministerio de Educación y Ciencias -MEC*
2. Dirección General de Migraciones (DGM)  
*Dependiente del Ministerio del Interior*
3. Policía Nacional (PN)  
*Dependiente del Ministerio del Interior -MI*
4. Sistema de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)  
*Dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social -MTESS*
5. Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)  
*Dependiente del MTESS*
6. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC)  
*Dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación -STP*
7. Orquesta Sinfónica Nacional (OSN)  
*Dependiente de la Secretaría Nacional de Cultura -SNC*

### Cuadro 5 | Organismos dependientes de los ministerios y secretarías.

Existen así mismo, **5** centros financieros dependientes del Ministerio de Defensa Nacional–MDN.

1. **Centro Financiero 1** - *Comando en Jefe*
2. **Centro Financiero 2** - *Comando del Ejército*
3. **Centro Financiero 3** - *Comando de la Armada*
4. **Centro Financiero 4** - *Comando Fuerza Aérea*
5. **Centro Financiero 5** - *Comando Logístico*

#### Cuadro 6 | Centros Financieros

Por otro lado de la Presidencia de la República también dependen directamente las siguientes instituciones:

1. **Gabinete Civil** - *GC*
2. **Gabinete Social** - *GS*
3. **Gabinete Militar** - *GM*
4. **Auditoría General del Poder Ejecutivo** - *AGPE*
5. **Consejo Nacional de Defensa** - *CODENA*
6. **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología** - *CONACYT*
7. **Escribanía Mayor de Gobierno** - *EMG*
8. **Procuraduría General de la República** - *PGR*

#### Cuadro 7 | Organismos dependientes de la Presidencia de la República

Cabe agregar que también forman parte de la Administración Central pero no dependen del Poder Ejecutivo varios órganos como el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Contraloría General de la República, entre otros. Así mismo, es importante destacar que estas instancias pueden ser establecidas según las necesidades identificadas por el Gobierno mediante leyes y decretos.

ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL PODER EJECUTIVO	
1	Presidencia de la República
1	Vice Presidencia de la República
12	Ministerios
19	Secretarías Ejecutivas
8	Organismos dependientes de la Presidencia
12	Organismos Dependientes de los Ministerios y Secretarías
<b>53</b>	<b>TOTAL</b>

#### Cuadro 8 | Órganos de la Administración Centralizada

### 3.2. Administración Descentralizada

La **Administración descentralizada** está integrada por entes con personalidad jurídica distinta del Estado, capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones y tener patrimonio propio. Esta forma conduce, por lo general, a la autarquía, que consiste en la capacidad para administrar sus propios recursos, ya sea derivados del Presupuesto General u obtenidos con las tarifas, regalías, impuestos o tasas con destino específico. De acuerdo al artículo 202 inciso 12 de la Constitución, estos entes deben ser creados necesariamente por ley.

Las siguientes son las entidades que forman parte de la Administración Descentralizada de acuerdo a la Ley que aprueba el PGN:

#### a) Banco Central del Paraguay (BCP)

Ente técnico de rango constitucional. De acuerdo al artículo 285, de la Constitución tiene la exclusividad de la emisión monetaria, y conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos técnicos en la formulación de la política monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, preservando la estabilidad monetaria.

#### b) Entes Autónomos y Autárquicos:

1. Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial
2. Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – ANEAES
3. Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear - ARRN
4. Comisión Nacional de Telecomunicaciones – CONATEL
5. Comisión Nacional de Valores –CNV
6. Comisión Nacional de la Competencia -CONACOM
7. Consejo Nacional de Educación Superior - CONES
8. Dirección Nacional de Transporte -DINATRAN
9. Dirección Nacional de Aduanas – DNA
10. Dirección de Beneficencia y Ayuda Social – DIBEN
11. Dirección Nacional de Correos del Paraguay - DINACOPA
12. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas - DNCP
13. Dirección Nacional de Propiedad Intelectual – DINAPI
14. Ente Regulador de Servicios Sanitarios –ERSSAN
15. Fondo Nacional de la Cultura y las Artes -FONDEC
16. Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología – INTN
17. Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra –INDERT
18. Instituto Paraguayo de Artesanía – IPA
19. Instituto Paraguayo del Indígena –INDI
20. Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria – IPTA
21. Instituto Nacional de Cooperativismo – INCOOP
22. Instituto Forestal Nacional – INFONA
23. Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal – SENACSA
24. Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas – SENAVER
25. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat – SENAVITAT
26. Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario – SDCU
27. Secretaría del Ambiente -SEAM

a) **Las empresas públicas.** Dentro de esta categoría están las siguientes:

1. Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
2. Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP)
3. Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)
4. Petróleos Paraguayos (PETROPAR)
5. Industria Nacional del Cemento (INC)

5

b) Las **entidades públicas de seguridad social**, que son las siguientes:

1. Instituto de Previsión Social (IPS)
2. Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ANDE
3. Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios
4. Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal
5. Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios

5

c) Las **entidades financieras oficiales**, que son las siguientes:

1. Banco Nacional de Fomento (BNF)
2. Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH)
3. Fondo Ganadero (FG)
4. Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional
5. Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)

5

d) Finalmente, completan las entidades que son descentralizadas las universidades nacionales, específicamente, la Universidad Nacional de Asunción (UNA); la Universidad Nacional del Este (UNE); la Universidad Nacional de Pilar y la Universidad Nacional de Itapúa (UNAPI); Universidad Nacional de Concepción; Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo; Universidad Nacional de Caaguazú; Universidad Nacional de Canindeyú.



Gráfico 1 | Universidades Nacionales

Finalmente se puede resumir el conjunto de entes que forman las entidades descentralizadas los cuales suman 52.

<b>ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA DEL PODER EJECUTIVO</b>	
<b>1</b>	<b>Banco Central del Paraguay</b>
<b>27</b>	<b>Entes Autónomos y Autárquicos</b>
<b>5</b>	<b>Empresas Públicas</b>
<b>5</b>	<b>Entes Públicos de Seguridad Social</b>
<b>5</b>	<b>Entidades Financieras Oficiales</b>
<b>8</b>	<b>Universidades Nacionales</b>
<b>51</b>	<b>TOTAL</b>

**Cuadro 9 | Órganos de la Administración Descentralizada**

## RESUMEN DEL CAPÍTULO



La **Constitución establece un régimen de tipo presidencialista**, pues el Poder Ejecutivo es ejercido por un Presidente de la República electo por sufragio universal por mayoría simple en boletas separadas a la lista del Congreso.

El **Presidente desempeña el rol de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno** Representar al Estado y administrar las relaciones exteriores. Ejerce la dirección de la administración general del país y el comando en jefe de las fuerzas armadas. Puede proponer proyectos de ley, promulgar o vetar las leyes. Dicta decretos y reglamenta las leyes, entre otras atribuciones.

El Poder Ejecutivo se organiza en ministerios y secretarías que integran la **administración central**. También está la **administración descentralizada** sometida al control del Poder Ejecutivo, integrada por entes con personalidad jurídica de derecho público y autarquía.

## CAPITULO III

# EL MARCO NORMATIVO



### CONTENIDO DEL CAPÍTULO

**Introducción**

**1. El orden de prelación de las normas**

**2. Derecho Privado y Derecho Público**

**3. Tipos de responsabilidad de las autoridades y funcionarios públicos**

**4. Procedimientos para el cambio del ordenamiento jurídico**

**Resumen del capítulo**

## INTRODUCCIÓN

Como se señaló anteriormente, una de las características del Estado Social del Derecho es precisamente la sujeción de la actuación de los individuos a lo establecido por el ordenamiento jurídico. Este ordenamiento incluye normas de diversa jerarquía entre las cuales existe una prelación.

Por otra parte, es muy importante comprender dos ámbitos muy diferentes del ordenamiento jurídico: el derecho privado y el derecho público. Como se verá más adelante, el derecho público es más rígido y exige procedimientos que el funcionario tiene que obligatoriamente que cumplir. La no observancia o incumplimiento de las normativas a su vez deriva en diversos tipos de responsabilidades para el funcionario, que son objeto de análisis en este mismo módulo.

Por último, en este módulo se analiza los mecanismos para el cambio en el ordenamiento jurídico, desde el cambio en la carta magna hasta los procedimientos parlamentarios que se deben seguir para el cambio en las leyes.

## 1. EL ORDEN DE PRELACIÓN DE LAS NORMAS

La prelación implica que algunas normas priman sobre otras y que en todos los casos, las normas inferiores deben adecuarse a las normas superiores<sup>49</sup>.

En la **cúspide del ordenamiento jurídico está la Constitución**, que es la ley suprema de la República, primando sobre cualquier otra norma. Actos o normas contrarias a la Constitución son nulos y carecen de valor.

En el **segundo orden jerárquico se encuentran los tratados, convenios o acuerdos internacionales** suscriptos por el Paraguay con otros estados u organismos internacionales (como ser las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos). Estos tratados integran el orden jurídico una vez que estén aprobados y ratificados por las partes firmantes.

En **tercer orden jerárquico se encuentran las leyes**. Aquí debe tomarse en cuenta que las leyes posteriores priman sobre las leyes anteriores, en tanto traten sobre la misma materia.

En **cuarto orden se encuentran las demás disposiciones jurídicas de inferior jerarquía** como los decretos, resoluciones administrativas reglamentarias y las ordenanzas municipales o departamentales. Los decretos del Poder Ejecutivo tienen prelación sobre las resoluciones dictadas por los ministros.

La Corte Suprema de Justicia es el órgano competente para declarar la inconstitucionalidad de las normas<sup>50</sup>.

La prelación de las normas jurídicas se representa a continuación a través de la pirámide Kelsen<sup>51</sup>.

Kelsen graficó su teoría en una pirámide, así cada norma superior es el fundamento de validez de la norma inferior, y en cierto modo determina el contenido de la misma. Esto implica que una norma inferior no puede permitir lo que una norma superior prohíbe.

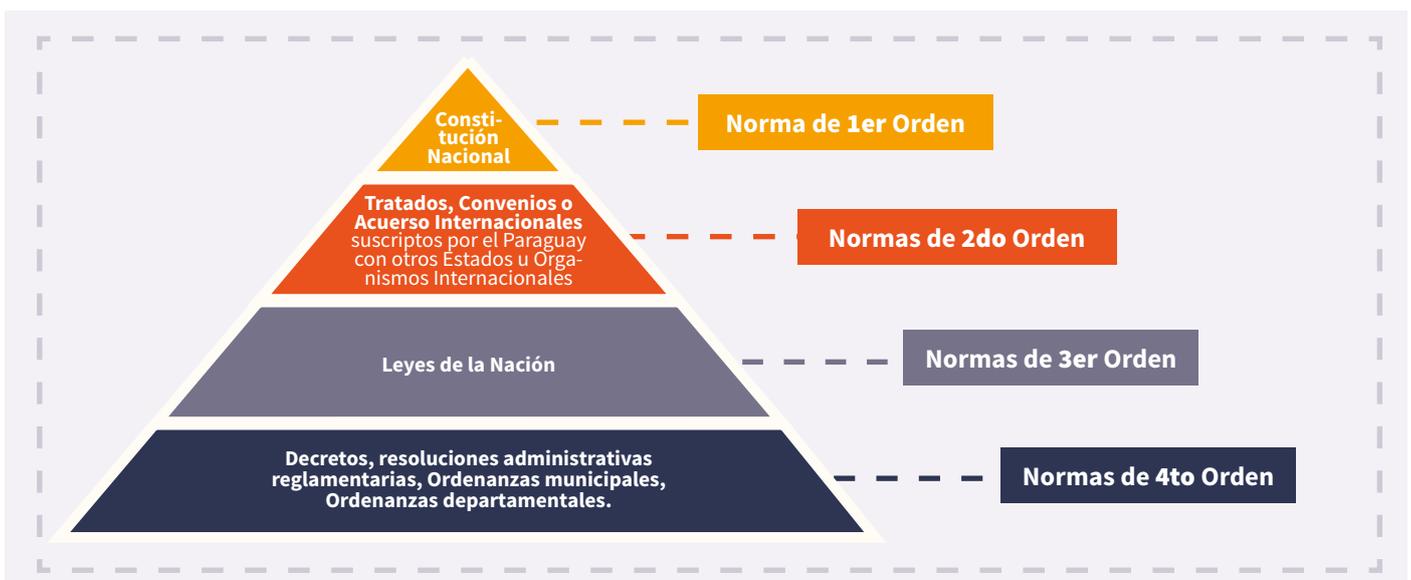


Gráfico 1 | Orden de prelación de las normas en el Estado Paraguayo (Pirámide de Kelsen)

<sup>49</sup> Art. 137 de la Constitución.

<sup>50</sup> Art. 259 inciso 5 de la Constitución.

<sup>51</sup> Creada por Hans Kelsen de la Universidad de Viena, para ilustrar la prelación de las normas en el ordenamiento jurídico.

## 2. DERECHO PRIVADO Y DERECHO PÚBLICO

El comprender la diferencia entre estos dos ámbitos del derecho es muy importante, particularmente para el funcionario que ingresa a la función pública y está acostumbrado a desempeñarse con la lógica del derecho privado.

Mientras en este último ámbito, todo sujeto (sea Persona Física o Persona Jurídica), tiene libertad de realizar todo tipo de acción, siempre y cuando no contravenga las normativas legales, en el ámbito del derecho público no puede proceder de la misma manera.

### ► Particularidades del Derecho Público

A diferencia de la esfera privada, en el ámbito público toda la actividad administrativa tiene un marco jurídico de actuación, unos procedimientos que deben cumplirse y unas reglas a las cuales atenerse, cuya inobservancia puede acarrear consecuencias que afectan a la vida institucional y genera responsabilidades de los funcionarios y autoridades.

Debe tomarse en cuenta que las normas jurídicas se consideran obligatorias desde el día siguiente de su publicación o desde el día en que ellas determinen<sup>52</sup>. **Nadie puede alegar la ignorancia de la ley como pretexto para eludir su cumplimiento**<sup>53</sup>. La obligación de conocer las normas es mayor aun para las autoridades y funcionarios que se rigen por el principio de legalidad según el cual solo pueden obrar en la medida en que estén autorizados por el ordenamiento jurídico. Es decir, no basta que el acto no se encuentre prohibido<sup>54</sup>.

Por tanto, a la hora de juzgar la responsabilidad de una autoridad o funcionario lo primero que se tomará en cuenta es el cumplimiento de las normativas. No elude su responsabilidad por el hecho de ser nuevo en la función pública pues se asume que al ocupar el cargo tiene la idoneidad suficiente para ejercerlo.

La comprensión de los aspectos legales no constituye una garantía de eficacia ni resulta suficiente para solucionar problemas de conflictividad que tienen su raíz en causas políticas o culturales, pero el cumplimiento de las normas constituye un presupuesto ineludible para lograr una buena gestión. En efecto, no se puede gestionar la administración pública sin saber cuáles son las reglas de actuación, dentro de qué límites una autoridad puede desenvolverse para realizar obras o prestar servicios, cuáles son las normas de administración de los bienes, del personal y de los recursos financieros, entre otras cuestiones fundamentales.

*Por el principio de legalidad las autoridades y funcionarios sólo pueden obrar en la medida que estén autorizados por el ordenamiento jurídico*

Por lo demás, el conocimiento del marco jurídico y su cumplimiento adecuado contribuyen a evitar muchos conflictos que tienen su origen en el desconocimiento de las normas o en una errónea interpretación de los procedimientos. Y aun cuando algunos conflictos no puedan evitarse por causas que escapan a la diligencia de los administradores, es indudable que haber seguido las reglas y procedimientos, otorga una mayor seguridad a la hora de afrontarlos

<sup>52</sup> Art. 1 del Código Civil.

<sup>53</sup> El Código Civil dispone que “La ignorancia de la Ley no exime de su cumplimiento, salvo que la excepción esté prevista por la Ley” (Art. 8)

<sup>54</sup> “...la legalidad exigida para los actos de las autoridades administrativas es más estricta que la “licitud” de los actos jurídicos privados, en el sentido de que para éstos basta que no estén prohibidos, en tanto que para los actos administrativos se requiere que estén autorizados expresa o implícitamente en la ley o reglamento fundado en la misma” (Villagra Maffiodo, Salvador. Op. Cit, p. 470)

Por lo demás, el conocimiento del marco jurídico y su cumplimiento adecuado contribuyen a evitar muchos conflictos que tienen su origen en el desconocimiento de las normas o en una errónea interpretación de los procedimientos. Y aun cuando algunos conflictos no puedan evitarse por causas que escapan a la diligencia de los administradores, es indudable que haber seguido las reglas y procedimientos, otorga una mayor seguridad a la hora de afrontarlos.

No debe olvidarse que las transgresiones al ordenamiento jurídico acarrear consecuencias que pueden exceder lo meramente institucional y afectan directamente al propio funcionario o autoridad pública. En ese sentido, la Constitución hace personalmente responsable a las autoridades y a los funcionarios por las violaciones cometidas a las normas legales o reglamentarias, responsabilidad que se extiende a su propio patrimonio cuando el accionar irregular ocasiona un daño al patrimonio público. Más abajo se explican los diferentes tipos de responsabilidad a las cuales se encuentran sujetos las autoridades y funcionarios

*Un funcionario no puede pretender eludir su responsabilidad alegando que es nuevo en la función pública, pues se asume que al ocupar el cargo tiene la idoneidad suficiente para ejercerlo.*

El primer aspecto es el ya señalado principio de legalidad. A diferencia de los particulares que administran una empresa privada, el administrador de una institución pública debe verificar que lo que hace está permitido o autorizado por una norma jurídica. Este principio pone un límite jurídico a la actuación de autoridades y funcionarios públicos que incide considerablemente en la gestión.

Por otra parte, a diferencia del sector privado, en la administración pública rige el principio de igualdad y transparencia, que obliga a garantizar la igualdad de oportunidades en la selección de recursos humanos y en las adquisiciones, así como dar a publicidad a las convocatorias. Esto se manifiesta en la obligación de hacer concursos públicos de oposición para selección de personal y en la obligación de hacer los procedimientos de contrataciones para comprar o contratar servicios u obras. En el sector privado, en cambio, no existe esta obligación pudiendo el administrador privado seleccionar libremente a su personal o adquirir directamente los bienes, o hacer las obras con el profesional de su preferencia.

En materia de administración financiera, en la administración pública se da la particularidad de que solo se puede gastar lo que está autorizado en la ley de presupuesto y su correspondiente decreto reglamentario, a diferencia de la empresa privada que no tiene esa regla rígida. Lo mismo sucede con los ingresos que recauda el sector público. Solo puede cobrar tributos en la medida que estos ingresos estén previstos en las leyes.

En definitiva, el derecho público es más rígido y exige procedimientos que deben ser observados rigurosamente en la gestión. La falta de cumplimiento de estas reglas y procedimientos tiene consecuencias importantes y expone al funcionario o autoridad a la investigación de su responsabilidad, que pueden incluso recaer sobre su patrimonio personal cuando genera un daño a la institución, o ser objeto de imputaciones penales.

### DIFERENCIAS EN EL MARCO NORMATIVO

Sector Privado	Sector Público
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Libertad para hacer todo lo que no esté prohibido</li> <li>▶ Puede contratar recursos humanos o realizar compras de acuerdo a su voluntad o mejor criterio.</li> <li>▶ No tiene reglas rígidas de cómo usar sus recursos financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ El funcionario o autoridad sólo puede hacer aquello que está permitido o autorizado por una norma jurídica (principio de legalidad)</li> <li>▶ Debe garantizar la igualdad de oportunidades en la selección de recursos humanos y en las adquisiciones (principio de igualdad y transparencia)</li> <li>▶ Sólo puede gastar lo que está autorizado en su presupuesto, y sólo puede recaudar lo autorizado por Ley</li> </ul>

Cuadro 9 | Órganos de la Administración Descentralizada

## 3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La Constitución dispone en el artículo N° 106 que *“Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables.”*

Esta responsabilidad de los funcionarios puede ser de diferente índole, a saber:

- ▶ La responsabilidad penal;
- ▶ La responsabilidad civil;
- ▶ La responsabilidad administrativa;
- ▶ La responsabilidad política.

### 3.1. La responsabilidad penal

Las autoridades y funcionarios que incurran en hechos punibles previstos en la legislación penal son responsables personalmente por estos hechos.

El Código Penal tipifica diversos hechos punibles en los cuales se encuadran los hechos de corrupción, tales como la lesión de confianza, el cohecho, el soborno, la exacción, etc, y establece las penas aplicables. En caso de resultar culpables de estos hechos, los funcionarios pueden ser sujetos a las penas establecidas en la legislación penal para cada conducta (por ejemplo, la privación de libertad).

La acción penal pública para perseguir estos hechos corresponde al **Ministerio Público (MP)**. De acuerdo al Código Procesal Penal, existen **juces penales de garantía**, que se encargan de dar seguimiento a la investigación a fin de resguardar que las mismas se realicen en el marco de las garantías constitucionales; los tribunales de sentencia, a cuyo cargo se encuentra la sustanciación del juicio oral y público y las sentencias de culpabilidad o inocencia de los acusados, así como la determinación de las penas; y los **juces de ejecución**, que se ocupan del cumplimiento de las sentencias.

### 3.2. La responsabilidad civil

El artículo 82 de la Ley N° 1535/1999 de Administración Financiera del Estado establece que *“Las autoridades, funcionarios y, en general, el personal al servicio de los organismos y entidades del Estado... que ocasionen menoscabo a los fondos públicos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a sus obligaciones legales, **responderán con su patrimonio** por la indemnización de daños y perjuicios causados, con independencia de la responsabilidad disciplinaria o penal que les pueda corresponder por las leyes que rigen dichas materias”*.

Cuando el funcionario comete un daño al patrimonio y actúa con dolo o culpa, más allá de las responsabilidades penales o administrativas, entra a tallar la responsabilidad civil del funcionario, vale decir, aquella que se hace efectiva contra el propio patrimonio del funcionario. A tales efectos, la legislación paraguaya posibilita que el Estado ejerza la acción civil de reclamación de daños y perjuicios contra dicho funcionario para obtener un resarcimiento por los daños que el mismo ha causado al patrimonio del Estado. Esta acción compete, en el ámbito nacional, a la **Procuraduría General de la República**, órgano de rango constitucional, que se encuentra a cargo de un Procurador General designado por el Poder Ejecutivo.

El conocimiento de las demandas de daños y perjuicios contra los funcionarios compete a los **jueces y magistrados de la jurisdicción civil y comercial**. En el ejercicio de la jurisdicción, los jueces pueden dictar medidas precautorias (como los embargos) y sentencias que condenen a los responsables a restituir al Estado los daños causados al patrimonio.

### 3.2. La responsabilidad administrativa

En la legislación paraguaya existen mecanismos destinados a imponer sanciones administrativas a los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el desempeño de sus funciones, entre las cuales se encuentran tipificadas como graves “g) recibir gratificaciones, dádivas o ventajas de cualquier índole por razón del cargo”; h) malversación, distracción, retención o desvío de bienes públicos y la comisión de hechos punibles tipificados en el Código Penal contra el Estado y contra las funciones del Estado” (Artículo 68 de la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública).

Estas faltas son pasibles de sanciones como la **destitución o despido, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos a cinco años**. (Artículo 69 de la Ley N° 1626/2000). Las sanciones son aplicadas previo sumario administrativo, en un procedimiento dirigido por un Juez Instructor designado por la Secretaría de la Función Pública.

### 3.4. La responsabilidad política

Esta responsabilidad es aplicable a determinadas autoridades. Un mecanismo para hacer efectiva esta responsabilidad es el juicio político, previsto en el artículo 225 de la Constitución, y que es aplicable al Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros del Poder Ejecutivo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

La acusación es formulada por mayoría de dos tercios de la **Cámara de Diputados**. Corresponde a la Cámara de Senadores, por mayoría de dos tercios, juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados, y en su caso, declarar la culpabilidad de los mismos, al solo efecto de removerlos de sus cargos.

También está la destitución de Intendentes Municipales o Gobernadores Departamentales, cuyas causales están establecidas en sus respectivas leyes orgánicas (Ley N° 3966/2010, Orgánica Municipal y Ley N° 2862/2006, que modifica y amplía la Carta Orgánica Departamental).

De acuerdo al Art. N° 165 de la Constitución, la intervención de una Municipalidad o Gobierno Departamental puede culminar con la destitución del Gobernador o del Intendente (o de los miembros de la Junta Municipal o Departamental si fuere el caso). Esta potestad corresponde a la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros. En estos casos, el Tribunal Superior de Justicia Electoral debe convocar a nuevos comicios para elegir a las autoridades que reemplacen a las que hayan sido destituidas, dentro de los noventa días siguientes a la resolución dictada por la Cámara de Senadores.

## 4. PRINCIPIOS PARA LA ADECUADA GESTIÓN PÚBLICA

Toda persona que se encuentre desempeñando un cargo en la función pública, en su condición de personal del Estado, al brindar un servicio, tiene la obligación de actuar conforme a las leyes en un marco de la honestidad, la transparencia e integridad.

Existen reglas y principios generales y elementales aplicables a la actividad administrativa pública, que emergen de la Constitución y se infieren del Estado de Derecho y del régimen democrático, cuyo entendimiento es insoslayable para el buen desempeño de las funciones públicas.

Algunos de estos principios son:

### a) Principio de legalidad

El principio de legalidad implica que las autoridades y funcionarios deben actuar dentro de los límites y autorizaciones establecidos en el marco constitucional y legal, conforme a los procedimientos establecidos.

No pueden limitarse a examinar si el acto no le está prohibido, sino que debe asegurarse que el mismo acto esté positivamente autorizado.

Las autoridades deben respetar el orden de prelación constitucional. Los decretos, resoluciones y reglamentos deben ajustarse a la Constitución y a las leyes.

Para verificar los límites o el marco de actuación, no solo debe revisarse la Carta Orgánica de la institución sino el sistema jurídico vigente. Es preciso verificar principalmente:

- ▶ Si la materia es de competencia de la institución.
- ▶ Si el órgano que va a dictar el acto administrativo tiene la atribución para hacerlo.
- ▶ Si se siguen los procedimientos establecidos.
- ▶ Si reúne las formas requeridas.

**b) Principio de transparencia**

Este principio obliga a las autoridades a rendir cuentas de su gestión, sujetarse a los controles establecidos y permitir al público conocer como se está gestionando la administración (libre acceso a la información).

Emerge de este principio el artículo 28 de la Constitución que consagra el libre acceso a las fuentes públicas de información.

Todos los actos involucrados en la gestión pública, los datos que sustentan las decisiones y los recursos empleados para el desarrollo de los diversos procesos deben ser registrados y visibilizados, haciendo que la información sea accesible de manera efectiva para todas las personas interesadas. Implica así mismo, la instalación y desarrollo de mecanismos y herramientas objetivas de medición de la gestión pública.

**c) El interés público**

Las autoridades deben actuar siempre teniendo presente la satisfacción de los intereses públicos. La autorización que otorga el marco jurídico a las autoridades se realiza con ese fin, y no para satisfacer intereses particular. Dispone la Constitución en su Art. 128 que “En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general”.

**d) Principio de probidad administrativa**

Las autoridades deben observar una conducta ética y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

**e) Principio de igualdad**

Se garantiza la igualdad de tratamiento ante la Ley y se prohíben las discriminaciones por razones políticas, raciales, religiosas o de otra índole. En ese sentido, le está vedado al servidor público favorecer a determinado grupo privilegiando la afiliación político - partidaria, creencias religiosas, cuestiones raciales, entre otros factores que vulneren la objetividad y otorguen privilegios indebidos.

**f) Responsabilidad de las autoridades y funcionarios**

El Estado de Derecho exige que cualquier autoridad o funcionario público sea responsable personalmente por las transgresiones cometidas en el desempeño de sus funciones.

“Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funcionarios son personalmente responsables...”. (Art. 106 de la Constitución).

**g) Respeto a los derechos fundamentales de las personas**

Las autoridades y funcionarios deben respetar los derechos fundamentales de las personas en los procedimientos de toma de decisiones administrativas.

Por ejemplo, el principio de igualdad de tratamiento ante la ley o el derecho a la defensa de las personas.

#### h) Principio de buena administración

Conforme a este principio, las autoridades y funcionarios están obligados a realizar las debidas diligencias para gestionar la administración que le fuera confiada, en las mejores condiciones posibles. Esta exigencia requiere no solo conocer el marco jurídico en el cual se encuadra la gestión, sino también a planificar, administrar correctamente los bienes y fondos que le confían, buscar los mejores resultados, supervisar y adoptar todas las medias posibles que realizaría un buen administrador.

## RESUMEN DEL CAPÍTULO



La prelación implica que algunas normas priman sobre otras y que en todos los casos, las normas inferiores deben adecuarse a las normas superiores. En la cúspide del ordenamiento jurídico está la Constitución la cual prima sobre cualquier otra norma. Luego están los tratados internacionales suscriptos por el Paraguay, aprobados y ratificados. Después están las leyes y finalmente están las demás disposiciones de inferior jerarquía como los decretos, ordenanzas, resoluciones.

El derecho público tiene sus particularidades que lo distinguen del derecho privado. A diferencia de los particulares que administran una empresa privada, el administrador de una institución pública debe verificar que lo que hace está permitido o autorizado por una norma jurídica (**principio de legalidad**). Por otra parte, en la administración pública rige el **principio de igualdad y transparencia**, que obliga a garantizar la igualdad de oportunidades en la selección de recursos humanos y en las adquisiciones, así como dar a publicidad a las convocatorias.

Las autoridades y funcionarios **son personalmente responsables** por las transgresiones al ordenamiento jurídico. Esta responsabilidad puede ser de diferente índole, a saber: (i) la responsabilidad penal; (ii) la responsabilidad civil; (iii) la responsabilidad administrativa. Para ciertas autoridades está también la responsabilidad política que puede implicar la destitución del cargo por la figura del juicio político.

## CAPITULO IV

# LA FUNCIÓN PÚBLICA



### CONTENIDO DEL CAPÍTULO

#### Introducción

1. Marco jurídico del sistema de función pública.
2. La Secretaría de la Función Pública ente rector de la gestión de personas en el Estado
3. Sistemas de selección y de desvinculación del personal público.
4. Derechos y obligaciones de los funcionarios públicos.
5. Cargos de confianza
6. Otras responsabilidades atribuidas a la SFP
7. Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP)
8. Herramientas de apoyo para fortalecer la Carrera del Servicio Civil en el Sector Público

#### Resumen del capítulo

ANEXO I: Mapa Legal de la Función Pública

ANEXO II: Otras Carreras

## INTRODUCCIÓN

Para que las diversas instituciones del Estado puedan cumplir su misión y satisfacer las crecientes demanda de la población es fundamental que estas entidades cuenten con personal competente y con sistemas de trabajo que faciliten el cumplimiento de su labor. Es difícil esperar que reciba un buen servicio de los policías que se encargan de la seguridad, de los docentes que atienden la educación, de los jueces que imparten la justicia, y de los más diversos funcionarios que atienden diariamente los más variados requerimientos, si los mismos no son las personas idóneas, no cuentan con la capacitación ni experiencia requerida, ni tienen la motivación y disciplina para realizar un trabajo de calidad. La función pública tiene precisamente la responsabilidad de desarrollar el sistema de recursos humanos de la administración pública, buscando la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión con vista a satisfacer los diversos requerimientos de los individuos que forman parte de la sociedad.

En este capítulo se presenta el marco jurídico dentro del cual se desenvuelve la gestión del talento humano en la administración pública, el ámbito de actuación de la función pública, los principios que la rigen, las funciones del órgano rector, que recae en la Secretaría de la Función Pública, y los diversos sistemas y herramientas que sirven de apoyo para una eficaz gestión del talento humano en el sector público.

Para los directores y funcionarios el tema de la función pública puede resultar de particular interés por dos razones: en primer lugar, es muy importante conocer las normas que debe cumplir como toda persona que trabaja para el Estado, so pena de que su incumplimiento le puede generar responsabilidades. En segundo lugar, al tener personas a su cargo requiere saber los diversos procedimientos que debe seguir para contratar, nombrar, capacitar, evaluar su desempeño e incluso para sancionar o desvincular al personal que considere que no cumple con sus obligaciones o comete una falta grave.

## 1. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA

La Constitución dedica la sección II del capítulo VIII a la Función Pública. En el primer artículo de esta sección se establece: *“Los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país. Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos”*. En el mismo artículo de la Constitución se señala que la reglamentación de las diferentes carreras de la función pública se hará a través de la ley.

La Carrera del Servicio Civil, también denominada Carrera Administrativa, se rige por la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”, que tiene por objeto regular la situación jurídica del personal público que presta servicios en la administración central, entes descentralizados, gobiernos departamentales, municipalidades y demás organismos y entidades del Estado.

Esta ley, establece un régimen uniforme para el ejercicio de la función pública, define y reglamenta la situación jurídica del personal público, la naturaleza y los términos de su vinculación con los organismos o entidades del Estado, sus derechos y obligaciones, sus responsabilidades y el régimen disciplinario al que están sujetos.

La Ley 1626 excluye de su ámbito de aplicación a los siguientes:

- ▶ 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, comprendidos 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;

Si bien la Ley N° 1626 no aplica a los militares, policías, docentes y diplomáticos, cada uno de ellos tiene una Ley especial que les regula. En anexo II de este capítulo se presenta en detalle las normativas que regulan estas cuatro especialidades:

**a) Carrera Militar**

**b) Carrera Policial**

**c) Carrera Diplomática y Consular**

**d) Carrera Docente**

## 2. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO ÓRGANO RECTOR DE LA GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO

La Secretaría de la Función Pública es un órgano dependiente de la Presidencia de la República, que tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública y de promover por medio de normas técnicas los objetivos de la función pública.

Es el organismo central normativo para todo cuanto tenga relación con la función pública y con el desarrollo institucional. Las oficinas de recursos humanos u otras equivalentes, de los organismos o entidades del Estado son las unidades operativas descentralizadas.

Tiene como misión emitir normas técnicas, asesorar a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacitar y formar a los servidores públicos, promover y vigilar el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

Además de cumplir las funciones que le corresponde de acuerdo a la Ley N° 1626/2000, la Secretaría de la Función Pública articula su accionar con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030, uno de cuyos ejes transversales es el de “Gestión Eficiente y Transparente” directamente vinculado al quehacer de esta Secretaría.

Del mismo modo, las políticas de la Secretaría de la Función Pública (SFP) están articuladas con los lineamientos de las “Cartas Iberoamericana de la Función Pública (CIFP)”<sup>55</sup>, y con los propósitos de la Ley N° 977/96 “Que aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción” a igual que la Ley N° 2535/05 “Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas (NN.UU) contra la Corrupción”.

### Funciones de la Secretaría de la Función Pública establecidas en la Ley N° 1626/2000.

- ▶ Formular la política de recursos humanos del sector público, tomando en consideración los requerimientos de un mejor servicio, así como de una gestión eficiente y transparente;
- ▶ Organizar y mantener actualizado un registro sexuado de la función pública;
- ▶ Preparar el reglamento general de selección, admisión, calificación, evaluación y promoción del personal público, basado en un concurso público de oposición.
- ▶ Participar en el estudio y análisis de las normas que regulan el sistema de jubilación y pensión a cargo del estado;
- ▶ Detectar las necesidades de capacitación del funcionario público y establecer los planes y programas necesarios para la misma;
- ▶ Asesorar a la administración central, entes descentralizados, gobiernos departamentales y municipales, acerca de la política sobre recursos humanos a ser implementada;
- ▶ Supervisar la organización y funcionamiento de los organismos o entidades del estado, encargadas de los recursos humanos de la función pública;
- ▶ Proponer el sistema de clasificación y descripción de funciones de los cargos de los organismos y entidades del estado y mantenerlos actualizados, así como el escalafón para funcionarios públicos;
- ▶ Asesorar a organismos y entidades del estado para la racionalización en materia de escalafones y proponer criterios para la formulación de la política de remuneración a los funcionarios públicos;
- ▶ Recabar los informes necesarios para el cumplimiento de sus fines, de todas las reparticiones públicas;
- ▶ Realizar estudios sobre materias de su competencia para la toma de decisiones que afecten a los funcionarios públicos;
- ▶ Promover el acceso de la mujer a los cargos de decisión en la función pública;

<sup>55</sup> Las cartas Iberoamericanas aprobadas por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 26-27 de junio de 2003. Disponibles en la Caja de Herramientas de la SFP. [www.sfp.gov.py/cajaherramientas/](http://www.sfp.gov.py/cajaherramientas/)

- ▶ Homologar y registrar los reglamentos internos y los contratos colectivos de condiciones de trabajo, dentro de los organismos y entidades del estado cuando ellos reúnan los requisitos de fondo y de forma para su validez;
- ▶ Aprobar los proyectos de reglamento de selección, admisión, calificación y promoción del personal público, presentados por las diversas reparticiones públicas; y,
- ▶ Designar los jueces de instrucción para los sumarios administrativos.

Con respecto a la aplicabilidad de la mencionada Ley, la misma ha sido objeto de cuestionamientos mediante **acciones judiciales de inconstitucionalidad** ante la Corte Suprema de Justicia, promovidas no solo por los funcionarios y sus sindicatos sino también por las propias autoridades de instituciones públicas<sup>56</sup>.

La Ley N° 1626 establece la siguiente clasificación del personal público:

- ▶ El **funcionario público**, que es la persona nombrada mediante acto administrativo para ocupar de manera permanente un cargo previsto en el Presupuesto General de la Nación, donde desarrolle tareas inherentes a la función del organismo o entidad del Estado en que presta el servicio.
- ▶ El **personal contratado**, que ejecuta una obra o presta servicios al Estado en virtud de un contrato y por tiempo determinado. Se rige por lo establecido en el Código Civil, en el contrato respectivo y demás normativas como ser el Código del trabajo en los casos de relación de dependencia. Art. 5° “Es personal contratado la persona que en virtud de un contrato y por tiempo determinado ejecuta una obra o presta servicio al Estado. Sus relaciones jurídicas se regirán por el Código Civil, el contrato respectivo, y las de más normas que regulen la materia. Las cuestiones litigiosas que se susciten entre las partes serán de competencia del fuero civil”.
- ▶ El **personal de servicio auxiliar** (choferes, ascensoristas, limpiadores, ordenanzas, etc.). Es nombrado para tales funciones en relación de dependencia, y se rige por el Código Laboral.
- ▶ El **personal de confianza**, son los cargos expresamente determinados en la ley (ministros, viceministros, directores jurídicos, económicos y similares, etc.), sujetos a libre disposición.

Esta clasificación tiene una incidencia importante porque cada una de las clases de personal tiene particularidades en cuanto a la regulación<sup>57</sup>. La Ley N° 1626 de la Función Pública regula principalmente una especie de personal, el funcionario público que integra la carrera administrativa y ocupa los cargos previstos en el anexo de personal del Presupuesto General de la Nación o de las Municipalidades.

Es importante señalar que los cargos de carrera se encuentran clasificados en categorías y grupos jerarquizados, a los cuales corresponde una retribución determinada y asignada en el presupuesto público. A estos cargos las normativas de la función pública prestan un énfasis especial, desarrollando el conjunto de derechos y obligaciones, y los sistemas de acceso, promoción, desvinculación y movilidad.

<sup>56</sup> Entre las instituciones recurrentes se encuentran la Contraloría General de la República, de la Universidad Nacional de Asunción, del Banco de Fomento, del Banco Central del Paraguay, del Tribunal Superior de Justicia Electoral, del Ministerio Público, del Instituto de Previsión Social, del Consejo de la Magistratura, y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; en página de la Secretaría de la Función Pública [www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py) se encuentra la nómina completa de los Organismos y Entidades del Estado -OEE que se rigen por la ley N°1626/00 y aquellas que accionaron contra dicha ley.

<sup>57</sup> En el anexo I se presenta en detalle las particularidades de los cuatro tipos de empleados públicos.

En el siguiente cuadro se expone las principales normas aplicables a los diferentes tipos de personal público.

	Funcionarios públicos	Personal contratado	Personal auxiliar	Personal de confianza
Régimen Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 1626 de la Función Pública.</li> <li>• Reglamentos internos</li> <li>• Contratos colectivos</li> <li>• Ley de Presupuesto y su decreto reglamentario</li> <li>• Decreto N° 3857/2015 “Por el cual se aprueba el Reglamento General de Selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición, concursos de oposición y concursos de méritos, de conformidad con los artículos 15, 25, 27 y 35 de la ley n° 1626/2000 de la función pública”</li> <li>• Decreto N° 1212/2014 Paraguay Concursa</li> <li>• Resolución SFP<sup>58</sup> N° 180/2016 “Que reglamenta el alcance de varios artículos del anexo del Decreto N° 3857/2015 “Por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición, concursos de oposición y concursos de méritos, de conformidad con los artículos 15, 25, 27 y 35 de la Ley N° 1626/2000 de la función pública”, y define los mecanismos de adecuación del SICCA<sup>59</sup>- Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa.”</li> <li>• Decreto N° 360/13 que regula el procedimiento sumarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arts. 5, 24, 25, 26, 27, 28, 29; Ley N° 1626 de la Función Pública.</li> <li>• Código Civil</li> <li>• Contratos individuales de prestación de servicios.</li> <li>• Ley de Presupuesto y su decreto reglamentario.</li> <li>• Decreto N° 3857/2015.</li> <li>• Decreto N° 1212/2014 Paraguay Concursa</li> <li>• Resolución Secretaría de la Función Pública N° 180/2016.</li> <li>• Reglamentos internos</li> <li>• Código laboral para los casos de contratados en relación de dependencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 1626 de la Función Pública.</li> <li>• Código Laboral</li> <li>• Contratos laborales individuales</li> <li>• Contratos colectivos</li> <li>• Ley de Presupuesto y su decreto reglamentario</li> <li>• Reglamentos internos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 1626 de la Función Pública.</li> <li>• Ley N° 3.966 (para las municipalidades).</li> </ul>

Cuadro 1 | Normas aplicables a los diferentes tipos de personal público

<sup>58</sup> SFP Secretaría de la Función Pública

<sup>59</sup> SICCA Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa

### 3. SISTEMAS DE SELECCIÓN Y DE DESVINCULACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO

Cada tipo de personal público tiene particularidades en sus sistemas de selección y desvinculación. A continuación se expone un cuadro esquemático que indica las reglas de procedimiento aplicables a cada tipo.

	Funcionarios públicos	Personal contratado	Personal auxiliar	Personal de confianza
Sistema de Selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por concurso público de oposición.</li> <li>• Decreto N° 3857 /2015.</li> <li>• Decreto N° 1212 /2014 Paraguay Concurra.</li> <li>• Resolución SFP N° 180/2016</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por concurso de méritos.</li> <li>• Decreto N° 3857/2015.</li> <li>• Decreto N° 1212/2014 Paraguay Concurra</li> <li>• Resolución SFP N° 180/2016.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme al procedimiento de selección simplificado establecido en el Reglamento interno del organismo o entidad respectivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De libre disposición, y sujeto a la decisión de la MAI de concursar o no dicho cargo.</li> </ul>
Sistema de desvinculación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La relación jurídica con los funcionarios termina por:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renuncia;</li> <li>- Jubilación;</li> <li>- Supresión o fusión del cargo</li> <li>- Destitución;</li> <li>- Muerte</li> <li>- Cesantía por inhabilidad física o mental debidamente comprobada.</li> </ul> </li> <li>• Durante el periodo de prueba (6 meses) cualquiera de las partes podrá dar por terminada la relación jurídica sin indemnización ni preaviso alguno (Art. 18 y 19 de la Ley 1626 de la Función Pública).</li> <li>• La terminación por destitución (despido) de un funcionario con estabilidad debe estar precedida de un fallo condenatorio recaído en el correspondiente sumario administrativo (artículo 43).</li> <li>• Corresponde a la Secretaría de la Función Pública designar al Juez Instructor, a pedido de la máxima autoridad del organismo o entidad (artículo 74 de la Ley N° 1626 de la Función Pública).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento del plazo o del objeto del contrato.</li> <li>• Incumplimiento de las cláusulas del contrato y de las reglamentaciones internas, homologadas por la Secretaría de la Función Pública: El artículo 851 del Código Civil dispone que los contratos de servicios puedan darse por concluidos cuando existan justos motivos para ello. El Código menciona algunos de los motivos. Las partes pueden establecer otras causas en el contrato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Causas establecidas en el Código Laboral (Arts. 78 al 93 del Código Laboral).</li> </ul>	<p>La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido. Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento.</p>

Cuadro 2 | Sistemas de selección y desvinculación según posición

## 4. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

### Derechos de los funcionarios públicos (Art. 49 de la Ley N° 1626/2000)

Los funcionarios públicos tendrán derecho a:

- percibir el salario y demás remuneraciones prevista por la ley;
- vacaciones anuales remuneradas;
- lo permisos reconocidos en esta ley;
- los descansos establecidos en el Código del Trabajo;
- percibir el aguinaldo anual;
- la estabilidad en el cargo de conformidad a lo establecido en el presente ley;
- acogerse a los beneficios de la seguridad social que establezca la ley respectiva, con derecho a que se acumulen los aportes realizados a las distintas cajas de jubilaciones o pensiones, previa transferencia de dichos aportes que las cajas deberán hacerse entre sí para dicho efecto;
- renunciar al cargo;
- interponer los recursos administrativos y las acciones judiciales que hagan a la defensa de sus derechos;
- la igualdad, sin discriminación alguna, de oportunidades y de trato en el cargo;
- ser promovido de conformidad a los procedimientos establecidos en esta ley;
- prestar sus servicios en el lugar en el que fuera nombrado;
- capacitarse para desempeñar mejor su tarea;
- organizarse con fines sociales, económicos, culturales y gremiales, y
- participar en huelgas con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.

### Obligaciones de los funcionarios públicos (Art. 57 de la Ley N° 1626/2000)

Son obligaciones del funcionario público, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos internos de los respectivos organismos o entidades del Estado, las siguientes:

- Realizar personalmente el trabajo a su cargo en las condiciones de tiempo, forma, lugar y modalidad que determinen las normas dictadas por la autoridad competente;
- Cumplir la jornada de trabajo que establece esta Ley;
- Asistir puntualmente al trabajo y prestar sus servicios con eficiencia, diligencia, urbanidad, corrección y disciplina, y portar identificación visible para la atención al público dentro del horario establecido y, cuando fuere necesario, en horas extraordinarias;
- Acatar las decisiones de los superiores jerárquicos relativas al trabajo que realiza cuando ellas no sean manifiestamente contrarias a las leyes y reglamentos;
- Observar una conducta acorde con la dignidad del cargo;
- Guardar el secreto profesional en los asuntos que revistan carácter reservado en virtud de la ley, del reglamento, de su propia Naturaleza o por instrucciones especiales;
- Observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta honesta y leal en el desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado;
- Denunciar con la debida prontitud a la justicia ordinaria o a la autoridad competente los hechos punibles o irregularidades que lleguen a su conocimiento en el ejercicio del cargo;
- Presentar declaración jurada de bienes y rentas, en el tiempo y en la forma que determinan la Constitución Nacional y la Ley<sup>60</sup>;
- Concurrir a la citación por la instrucción de un sumario administrativo o prestar declaración en calidad de testigo;
- Someterse periódicamente a los exámenes psicofísicos que determine la reglamentación pertinente;
- Permanecer en el cargo en caso de renuncia, por el plazo máximo de treinta días, si antes no fuese reemplazado;
- Cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos públicos;
- Capacitarse en el servicio;
- Velar por la economía y conservación del patrimonio público a su cargo; y,
- Abstenerse de realizar actividades contrarias al orden público y al sistema democrático, consagrado por la Constitución Nacional.

### Cuadro 3 | Derechos y obligaciones

<sup>60</sup> La obligación constitucional de declarar bienes y rentas está reglamentada por la Ley N° 5033/13 y las Resoluciones de la Contraloría General de la República CGR N° 1003/13, N° 1005/13 y N° 074/16 (véase [www.contraloria.gov.py](http://www.contraloria.gov.py)).

## 5. CARGOS DE CONFIANZA

Merece un destaque especial lo referente a los cargos de confianza. De acuerdo al artículo 8 de la Ley N° 1626 son calificados como tales los siguientes:

- a) Los ministros y viceministros del Poder Ejecutivo, los funcionarios designados con rango de ministros, el Procurador General de la República y los funcionarios que detentan la representación del Poder Ejecutivo en las entidades binacionales u órganos administrativos;
- b) Los secretarios, los directores; los jefes de departamentos, divisiones y secciones, de la Presidencia de la República;
- c) El Secretario General, el Secretario Privado, el Director Administrativo y el Director Financiero que prestan servicio en el Gabinete de los ministros del Poder Ejecutivo; los presidentes y los miembros de los consejos o directorios de las entidades descentralizadas;
- d) Los embajadores, cónsules y representantes nacionales ante organizaciones internacionales o eventos en los que la República participe oficialmente de conformidad con la Ley del Servicio Diplomático y Consular; y,
- e) Los directores jurídicos, económicos o similares de los organismos o entidades del Estado, con excepción de los que integran la carrera de la función pública.

La enumeración es taxativa, lo cual significa que por vía reglamentaria o administrativa no pueden incluirse otros cargos.

La Secretaría de la Función Pública ha aclarado que, a los efectos de la interpretación del inciso e) del Art. 8 de la Ley N° 1626, se encuadran dentro de la categoría de “cargos de confianza” aquellos correspondientes a Directores Generales, Directores u otros cargos de naturaleza similar cuyas principales características son: el poder decisorio de la persona que ocupa el cargo, el alto nivel del cargo en los cuadros superiores de la administración (estructura organizacional) reportando directamente a la máxima autoridad institucional, la alta confidencialidad de las tareas vinculadas al cargo, o la facultad de quien ocupa el cargo para ejercer funciones de dirección, fiscalización o vigilancia de sus respectivas instituciones.<sup>61</sup>

Los cargos de confianza de las municipalidades están regulados en la Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010. Estos cargos son de libre nombramiento y remoción.

La Ley dispone que quienes ocupen tales cargos podrán ser removidos por disposición de quien esté facultado para el efecto por la ley o, en ausencia de éste, por la máxima autoridad de la entidad pública. La remoción de estos cargos, aún por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido. Los funcionarios que hayan sido promovidos a ocupar estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento.

<sup>61</sup> Dictamen Dirección General de Asesoría Jurídica -DGAJ N° 1316/2017. Secretaría de la Función Pública. En dictámenes recientes se ha dicho que el cargo de “coordinador” es un cargo de carrera por no estar incluido en el Art. 8 de la 1626 en atención a la taxatividad de los cargos de confianza.

En base a lo dispuesto en la Ley N° 1626, deben distinguirse las siguientes situaciones<sup>62</sup>:

- ▶ *Las personas que ocupan cargos de confianza y que hubieran ingresado directamente a la función pública para el ejercicio de tal cargo:* Estas personas no tienen estabilidad y pueden ser cesados en sus funciones, sin que ello conlleve los efectos económicos del despido,
- ▶ *Los funcionarios de carrera con estabilidad que hubieran sido promovidos a ocupar cargos de confianza:* Estos funcionarios conservan sus derechos adquiridos con anterioridad al respectivo nombramiento en tal cargo. Ello significa que el funcionario con estabilidad tiene la opción de ser restituido al cargo inmediatamente anterior al que ocupaba antes de asumir el cargo de confianza, o de percibir una indemnización legal en caso de retirarse de la función pública<sup>63</sup>.

## 6. OTRAS RESPONSABILIDADES ATRIBUIDAS A LA SFP

### 6.1. Control del cumplimiento de la Ley N° 5189/2014

En el año 2014, se promulga la Ley N° 5189 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”. En su artículo 9° establece que “La Secretaría de la Función Pública será la responsable del control permanente del cumplimiento de la presente disposición legal”.

La ley establece dos obligaciones:

1. Publicación y actualización mensual de las informaciones, hasta quince días hábiles del mes inmediatamente posterior.
2. Publicación de un resumen anual de las asignaciones percibidas de todos los funcionarios, hasta el último día hábil del mes de enero.

Las Instituciones Públicas que incumplan las obligaciones establecidas en la norma, “*serán castigados con ciento ochenta días de multa*”.

La Secretaría de la Función Pública desarrolló una matriz de verificación y un procedimiento de notificación para la verificación mensual, cuyo resultado se asienta en un informe que contempla tres Grados o Niveles de Cumplimiento.

<sup>62</sup> Reforma del servicio civil. Desvinculación del Personal Público en el Paraguay. Nuevos aportes para las políticas públicas en Paraguay. Enrique Sosa Arrúa. CADEP-CINVE- IDRC-CRDI. 2011. Véase también Dictamen DGJ N° 1316/2017. Secretaría de la Función Pública.

<sup>63</sup> En este último caso, si se terminan las funciones de un funcionario de carrera que ocasionalmente ocupa un cargo de confianza y no se le reconocen sus derechos adquiridos, es posible que el funcionario interponga demanda contencioso-administrativa y obtenga la revocación judicial de la decisión administrativa. La revocación judicial de la destitución genera la obligación de reponer al funcionario en el cargo que ocupaba o en otro de similar categoría y remuneración. Además, se le pagarán los salarios caídos (artículo 43). Si no fuera posible la reincorporación en el plazo de dos meses, el afectado tiene derecho a la indemnización establecida en el Código del Trabajo para el despido sin causa (Art.45).

## REFERENCIAS

	<b>100% de los Criterios Cumplidos</b>
	<b>Cumplimiento Intermedio de los Criterios establecidos en la Ley 5189/2014</b>
	<b>No Cumplimiento de lo establecido en la Ley 5189/2014</b>

Cuadro 4 | Grados o Niveles de Cumplimiento

## 6.2. Planilla unificada para la publicación de la nómina de funcionarios

En el Ejercicio 2015, se incorporó en el Decreto reglamentario de la Ley de Presupuesto General de la Nación el criterio de **unificar el formato de la planilla utilizada** para la remisión de los informes mensuales de Altas y Bajas a esta Secretaría Ejecutiva, y la publicación de lo establecido en el Artículo 3º de la Ley 5189/2014 que la información publicada deberá contener “a)...; b)...; c) Nómina completa de los funcionarios permanentes, contratados y de elección popular, incluyendo número de Cédula de Identidad, año de ingreso, salarios, dieta o sueldos que corresponden a cada cargo, gastos de representación, bonificaciones discriminadas por cada uno de los conceptos establecidos por las normas respectivas, premios y gratificaciones especiales;....”

## 6.3. Compromiso de apoyo a las instituciones que no cuenta con sitio web

En base al principio de la corresponsabilidad entre las instituciones, la Secretaría de la Función Pública asumió el compromiso de apoyar a las instituciones públicas que no cuentan con sitio web o portal en internet, para la publicación de las obligaciones establecidas en la Ley N° 5189. Para el efecto en la Resolución SFP N° 1268/2015 en su artículo 8º establece que *la Secretaría de la Función Pública, brindará apoyo para la publicación a través de su sitio web (www.sfp.gov.py), priorizando a aquellas instituciones que cumplen con el 100% de los ítems establecidos por el artículo 3º de la mencionada ley. Además, siempre y cuando se traten de instituciones que presenten el pedido días previos a la fecha de vencimiento de cada mes, según cronograma (Anexo II); que presenten los datos en formato digitalizado; y que no tengan Acción de Inconstitucionalidad y/o Acuerdo y Sentencia contra la ley 1626/2000 “De la Función Pública”.*

Anualmente, la SFP emite una circular en la cual establece el cronograma de plazos para la actualización, esto permite coadyuvar con los OEE, para dar cumplimiento a las disposiciones legales, sobre el informe mensual de Altas y Bajas, así como la actualización de la información obligadas en la Ley 5189/2014.

Dicho cronograma se publica en el sitio web de la SFP, e igualmente disponible en la Caja de Herramientas.

## 6.4. Portal de Datos Abiertos de la Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública, en el marco del compromiso de la Alianza de Gobierno Abierto Paraguay, dentro del Plan de Acción 2016 – 2018, se comprometió con disponibilizar los datos referente al funcionariado público en formato de datos abiertos. Así, en el año 2016 se pone en vigencia el portal [datos.sfp.gov.py](http://datos.sfp.gov.py), con los datos de más de 400 instituciones que reportan el movimiento de las personas que prestan servicios en las mismas.

Este compromiso se fundamenta en las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública (SFP) cual es la de organizar y mantener actualizado un registro sexuado de todos los funcionarios públicos<sup>64</sup>.

Esta apertura de datos fue posible, gracias al desarrollo del Módulo de Remuneraciones del Sistema Integrado de Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA), permitiendo a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) actualizar en línea los datos requeridos por las normas vigentes, dentro de los 15 días hábiles siguientes al cierre de cada mes calendario.

La totalidad de esta información puede ser accedida online por la ciudadanía en el formato de datos abiertos en el portal: <http://datos.sfp.gov.py/data/funcionarios>.



The screenshot shows the 'DATOS ABIERTOS' portal interface. At the top, there is a navigation bar with links for 'Datos Abiertos', 'Portal SFP', 'Lista de Datos', 'Visualizaciones', 'Ayuda de', 'Ayuda legal', and 'Contacto'. Below the navigation bar, the main content area is titled 'Datos' and includes a sub-header: 'La información de los conjuntos de datos presentados en este Portal de Datos Abiertos corresponde a la Secretaría de la Función Pública.' The main content is a table with three rows of datasets:

#	Nombre del dataset	Descripción
1.	Nombre de Funcionarios	Corresponde al listado de todos los funcionarios que pertenecen a la Administración Pública. Estos datos son remitidos a la Secretaría de la Función Pública dando cumplimiento al Artículo 87 del Anexo A del Decreto 6715/2017 que reglamenta la Ley de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2017.
2.	Organismos y Entidades del Estado	Corresponde a la descripción de las dependencias de los organismos y entidades, generalmente establecidos por sub-espacios programáticos, legalmente asignados como mesas.
3.	Concursos	Corresponde al listado de todos los concursos realizados o publicados en el Sistema Integrado de la Carrera Civil Administrativa detallando en cada registro el estado en el que se encuentra el Concurso ya sean (en Proceso, Evaluación, Adjudicados o Declarados Desiertos), el tipo de modalidad (tipo de vinculación con la institución) PERMANENTE O CONTRATADO, el salario, fecha de inicio y fin de las respuestas de postulantes entre otros datos.

At the bottom of the page, there is a footer with the text: 'Ayuda Legal | Ayuda de Licencia de Uso de la Información Pública 2014 - Portal construido y mantenido por la SFP con el apoyo del Programa de Democracia y Gobernabilidad (USAID-CIEMSO)'.

Gráfico 1 | Conjuntos de datos encontrados en el portal de DATOS ABIERTOS

### a) Calificación de los OEE por actualización en tiempo

Del mismo modo la SFP desarrolló un sistema de monitoreo que permite visualizar el grado de cumplimiento en tiempo y forma de la actualización de los movimientos de funcionarios y funcionarias por parte de cada Organismo y Entidad del Estado (OEE). En la gráfica se puede ver aquellas OEE que actualizan en tiempo y forma, las que actualizan posterior al plazo establecido y las que no reportan o se encuentran con varios meses sin actualizar la información.

<sup>64</sup> Tal como lo estipula la Ley 1626/2000 “De la Función Pública” en el inciso b) del Artículo 96.



Gráfico 2 | Seguimiento y Ranking de DATOS ABIERTOS por OEE

#### b) Resumen de Funcionarios

Otra funcionalidad permite al ciudadano a través de gráficos hacer un resumen de los funcionarios bajo varios criterios, agrupando a los mismos por estado, sexo, edad, etc. Y los criterios de filtro pueden ser por periodo, Organismos y Entidades del Estado (OEE), discapacidad, entre otros.



Gráfico 3 | Resumen de los DATOS ABIERTOS según criterios seleccionados por el usuario

## 7. INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PARAGUAY (INAPP)

El Decreto N° 17.443, del 6 de junio del 2002, crea el Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP), es dependiente de la Secretaría de la Función Pública.

Según el citado Decreto el INAPP es organismo técnico de apoyo operacional para la ejecución e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de capacitación, formación, adiestramiento y promoción con el objeto de lograr la racionalización y optimización de los recursos humanos de la función pública.

El alcance del INAPP es nacional, incluyendo a las Gobernaciones y Municipalidades, de acuerdo al Art. 96 inciso c de la Ley 1626/2000 “De la Función Pública”.

El INAPP tiene como objetivo general ejecutar programas de capacitación y formación permanente, a nivel nacional, departamental y municipal. Este objetivo a su vez responde a la Política Estratégica de Capacitación del Funcionariado Público impulsada por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

## 8. HERRAMIENTAS DE APOYO PARA FORTALECER LA CARRERA DEL SERVICIO CIVIL

### 8.1. Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa<sup>65</sup> (SICCA)

Es un sistema integrado y centralizado de servicios compartidos en modalidad WEB que brinda soporte a la Gestión Integral de Personas en el Sector Público, este sistema se encuentra centralizado mediante las normativas de la Secretaría de la Función Pública y descentralizada de manera operativa en cada uno de los Organismos y Entidades del Estado – UO SICCA; los que deben mantener los datos actualizados.

El objetivo de este sistema es garantizar el acceso a la información a través del portal “PARAGUAY CONCURSA” sobre las vacancias para puestos públicos y facilitar la postulación de los/as ciudadanos/as interesados/as en trabajar en la función pública.

El SICCA permite administrar todos los datos del funcionariado desde su ingreso a la función pública hasta su desvinculación, pasando por evaluaciones de desempeño, promociones, sanciones administrativas, capacitaciones recibidas, remuneraciones y demás datos personales, familiares, académicos y recorrido histórico laboral, que obran en el legajo digital.

La estructura del SICCA comprende los siguientes subsistemas o módulos:

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 1. Planificación de puestos de trabajo. | 6. Procesos jurídicos      |
| 2. Selección e ingreso                  | 7. Capacitación            |
| 3. Movilidad laboral                    | 8. Evaluación de desempeño |
| 4. Remuneraciones                       | 9. Legajo digital          |
| 5. Desvinculaciones                     |                            |

<sup>65</sup> Fuente: Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa Portal SENATICS.



Gráfico 4 | Portal del SICCA

## 8.2. Portal Único del Empleo Público - Paraguay Concurso

Este Portal es una plataforma informática que permite la gestión de los procesos de selección de personas a la administración pública. El Portal es accesible a todas las personas, sean o no funcionarios/as, quienes pueden ingresar al mismo a través del sitio web:

- ▶ [www.paraguayconcurso.gov.py](http://www.paraguayconcurso.gov.py)

En este portal podrá registrarse, cargar su CV, acceder a las convocatorias, e incluso postularse.

El portal ofrece además diversos servicios con información sobre todos los concursos que están en proceso de Postulación, en Procesos de Evaluación y los Concursos que han Finalizados.

Cuenta además con guías de orientación al usuario, una sección de Preguntas Frecuentes, información de las normativas, y los formularios a ser utilizados.



Gráfico 5 | menú de información en el portal

El siguiente cuadro refleja parcialmente los concursos que están en fase de postulación a fines de marzo del 2018.

Resultados de búsqueda (16) - Página 1 de 1

Nuevo	Identificador de Concurso	Postularse en	Institución	Tipo de Concurso	Puesto	Vacancias	Bases y Condiciones	Inicio Postulación	Fin Postulación
	6116	Institución que convoca	CENTRO FINANCIERO 5 - COMANDO LOGISTICO	CONCURSO DE MERITOS	Medico Residente para la Especialidad de Anestesiología	1	<a href="#">*Ver Perfil y Matriz</a> <a href="#">*Ver Información</a>	05/04/2018 07:00:00	11/04/2018 12:00:00
	6117	Institución que convoca	CENTRO FINANCIERO 5 - COMANDO LOGISTICO	CONCURSO DE MERITOS	Medico Residente de Especialidades Troncales y Primarias - Militares	17	<a href="#">*Ver Perfil y Matriz</a> <a href="#">*Ver Información</a>	05/04/2018 07:00:00	11/04/2018 12:00:00
PcD	6102	Institución que convoca	MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS)	CONCURSO PUBLICO DE OPOSICION - Para Personas con Discapacidad	Asistente Administrativo - PcD - (MTESS)	4	<a href="#">*Ver Perfil y Matriz</a> <a href="#">*Ver Información</a>	04/04/2018 07:00:00	10/04/2018 15:00:00
PcD	6103	Institución que convoca	MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS)	CONCURSO PUBLICO DE OPOSICION - Para Personas con Discapacidad	Auxiliar de Servicios Generales - PcD - (MTESS)	2	<a href="#">*Ver Perfil y Matriz</a> <a href="#">*Ver Información</a>	04/04/2018 07:00:00	10/04/2018 15:00:00
PcD	6104	Institución que convoca	MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS)	CONCURSO PUBLICO DE OPOSICION - Para Personas con Discapacidad	Profesional Administrativo - PcD - (MTESS)	1	<a href="#">*Ver Perfil y Matriz</a> <a href="#">*Ver Información</a>	04/04/2018 07:00:00	10/04/2018 15:00:00
PcD	6105	Institución que convoca	MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS)	CONCURSO PUBLICO DE OPOSICION - Para Personas con Discapacidad	Técnico Administrativo - PcD - (MTESS)	1	<a href="#">*Ver Perfil y Matriz</a> <a href="#">*Ver Información</a>	04/04/2018 07:00:00	10/04/2018 15:00:00
PcD	6106	Institución que convoca	MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS)	CONCURSO PUBLICO DE OPOSICION - Para Personas con Discapacidad	Técnico Administrativo - PcD - (SNPP)	2	<a href="#">*Ver Perfil y Matriz</a> <a href="#">*Ver Información</a>	04/04/2018 07:00:00	10/04/2018 15:00:00

Gráfico 6 | Pantalla de resultados de búsqueda

### 8.3. Índice de Gestión de Personas (IGP)

El Índice de Gestión de Personas constituye una herramienta que permite evaluar de grado de desarrollo del sistema de gestión de personas en los diversos Organismos y Entidades del Estado (OEE), incluyendo a los Gobiernos Departamentales y Municipales.

La implementación del IGP posibilita contar con un diagnóstico en base a lo cual las instituciones pueden generar sus propios planes de mejora y promover las buenas prácticas. El objetivo final es la profesionalización de la función pública y una mayor eficacia en los servicios que se presta a la ciudadanía.

#### ► Antecedentes

Como antecedente cabe referir que el IGP fue elaborado en el 2009 conjuntamente por representantes de diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. El principal aporte de ese proceso ha sido la adaptación a nivel institucional de la metodología desarrollada por el BID para medir sistemas de servicio civil, con la finalidad de contar con una herramienta que permita conocer el grado de desarrollo de las áreas de gestión y desarrollo de personas en las distintas instituciones públicas<sup>66</sup>.

La herramienta IGP ha sido desarrollada con la intención de contribuir con el cumplimiento de varios compromisos asumidos por el país para mejorar la gestión de personas en el ámbito público, provenientes de las Convenciones Anticorrupción (Organización de los Estados Americanos, OEA – Naciones Unidas, NNUU), a las Cartas Iberoamericanas de la Función Pública y de Calidad en la Gestión Pública (CLAD) y las normativas nacionales vigentes.

<sup>66</sup> Fuente: www.geam.org.py - Cooperación técnica de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional a través del programa de Democracias y Buena Gobernanza de GEAM.

Todos estos marcos reguladores señalan que establecer y fortalecer la carrera de la función pública, implementando sistemas de selección, evaluación y promoción adecuadas y transparentes para contar con personal competente e idóneo en los cargos públicos, resulta ser uno de los pilares del sistema de integridad institucional en toda democracia, y en particular para la paraguaya.

### ► Los subsistemas

El IGP es una herramienta que abarca todos los aspectos vinculados con la gestión de personas en las instituciones del Estado. En ese sentido constituye un sistema integrado que está subdividido a su vez en ocho subsistemas, cada uno de los cuales cumple funciones específicas y como en todo sistema, estos subsistemas están interconectados entre sí.

Seguidamente se presenta una breve descripción de los 8 subsistemas que son la base para el diagnóstico que se realiza con esta herramienta del IGP:

#### 1. Planificación de la Gestión de Personas

este subsistema constituye la puerta de entrada a todo el sistema integrado de Gestión de Personas, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.

Mediante este subsistema, la institución puede analizar sus necesidades cuantitativas y cualitativas de personas a corto, mediano y largo plazo, contrastando las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identificando las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. Además facilita la coherencia estratégica de las diferentes políticas, decisiones y prácticas de gestión de personas.

#### 2. Organización del Trabajo

El conjunto de políticas y prácticas de Gestión de Personas relacionadas a las características y condiciones de ejecución de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso a desempeñarlas, conforman este subsistema.

#### 3. Gestión del Empleo

Este subsistema incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la institución.

#### 4. Gestión del Rendimiento

Este subsistema tiene el propósito de influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, alinearlos con las prioridades de la institución y mantenimiento en el nivel más alto posible, concretando una mejora sostenida de la contribución de los servidores públicos para el logro de los objetivos organizacionales así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de gestión de personas en diferentes campos.

### 5. Gestión de la Compensación

Incluye la gestión del conjunto de retribuciones monetarias y no monetarias que la institución utiliza en concepto de contraprestación a la contribución de los servidores públicos de modo a alinear los esfuerzos de estos con los objetivos de la organización. Incluye los incentivos para promover la permanencia en la organización, la asunción de responsabilidades, el desarrollo de competencias y el ajuste entre los objetivos individuales y organizacionales.

### 6. Gestión del Desarrollo

Las políticas y prácticas de este subsistema apuntan a estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los perfiles de los cargos y las diferencias individuales.

### 7. Gestión de las Relaciones Humanas

Este subsistema se ocupa de gestionar las relaciones formales de carácter colectivo que se establecen en la institución para el desarrollo de los procesos organizacionales, en torno a las políticas y prácticas de personal. En este subsistema se incluye fundamentalmente la gestión del clima organizacional, la gestión de salud, bienestar y seguridad laboral, así como la gestión de las relaciones laborales establecidas entre los representantes institucionales y los sindicatos.

### 8. Organización y funcionamiento del área de Gestión de Personas

Este subsistema se ocupa de analizar el grado de independencia con que cuenta el Área de Gestión de Personas de la institución en cuanto a su diseño estructural y funcional para responder a los objetivos y demandas organizacionales, así como en la toma de decisiones. Explora el nivel de profesionalización de las personas que llevan adelante el área; también la existencia de sistemas de medición del impacto de valor agregado de dicha área para la institución.

## ► Actualización del Manual en el 2014

Esta herramienta ha sido implementada con éxito en decenas de instituciones. A lo largo de este proceso se ha realizado la revisión de la misma, lo que permitió que en el año 2014, se generara una versión actualizada del Manual de Aplicación del Índice de Gestión de Personas de la Función Pública (IGP)<sup>68</sup>.

La nueva versión fue adecuada a las normativas vigentes que rigen para una adecuada gestión de las Unidades de Gestión de Personas (UGDPs) de las OEE. Otro cambio importante es la incorporación de la perspectiva de género e inclusión. También fue simplificada la medición al enfocarse en los aspectos principales a ser evaluados y facilitar la identificación de aquellos a ser mejorados.

Sin embargo, a pesar de este significativo avance, la medición del IGP resultaba muy costosa, debía realizarse con el apoyo de consultorías externas, a la vez de usar muchos insumos de oficina y movilidad, entre otros. Esto motivó el desarrollo de la nueva versión “en línea” que supera estos inconvenientes.

<sup>68</sup> Esta nueva versión del Manual del IGP del 2014 y posteriormente la versión digital del IGP desarrollado en el 2017 fueron realizados con la cooperación de USAID/CEAMSO. En ambos casos La propiedad intelectual y derechos corresponden a la SFP

## ► IGP-digital



## ÍNDICE DE GESTIÓN DE PERSONAS DIGITAL

El siguiente gran avance en esta herramienta fue el desarrollo de la versión electrónica. A través del IGP-digital las mismas OEE pueden acceder de forma fácil y rápida a la herramienta ([www.sfp.gov.py/sigp](http://www.sfp.gov.py/sigp)) y realizar su propia auto-evaluación.

Esta versión electrónica tiene numerosas ventajas:

- Toda la información del diagnóstico queda registrado en el sistema, al cual se puede acceder las 24 horas y los 7 días de la semana
- Varios usuarios o funcionarios de la OEE pueden hacer uso de la herramienta y acceder o cargar los datos al mismo tiempo desde las computadoras o a través de dispositivos móviles.
- El trabajo es una auto-evaluación que lo realizan los mismos funcionarios de la institución. No requiere de consultores externos.
- Para el efecto los funcionarios requieren de una capacitación por parte de la SFP que dura sólo un día.
- La validación de los resultados se realiza en coordinación con la SFP
- El resultado inmediato es el diagnóstico de la situación de la gestión de personas en la institución, incluyendo las fortalezas y los aspectos que pueden ser mejorados con el Plan de Acción.
- El sistema permite hacer el monitoreo a la implementación de las mejoras en la gestión de personas.
- Como toda la información queda registrada en el sistema, en la siguiente evaluación se puede hacer un comparativo con la evaluación anterior permitiendo ver en qué puntos de control hubo avances y en cuales se requiere renovar los esfuerzos.
- El portar registra y publica los resultados obtenidos por cada institución, aumentando de esta manera la transparencia y rendición de cuenta.

### ¿QUÉ ES EL IGP DIGITAL?

Es una herramienta de medición en línea que permite conocer el estado de **la gestión de las personas** en las instituciones públicas.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) promueve su implementación como instrumento de autoevaluación en las instituciones en la gestión de recursos humanos, para que estas puedan:



Identificar sus fortalezas y debilidades



Definir planes de acción



Monitorear la implementación de las mejoras en la gestión de personas



Velar por el cumplimiento de las normativas vigentes



PGP



OT



GE



OGP

**IGP  
DIGITAL**



GR



GH



GD



GC

Todo esto puede fortalecer la capacidad de una institución para lograr sus objetivos a través del trabajo coordinado de sus funcionarios y funcionarias; y usar recursos eficientemente para brindar servicios públicos de mejor calidad.

### ► Proceso para la implementación del IGP-digital

Con la versión electrónica del IPG las OEE pueden acceder más fácilmente a la implementación de esta herramienta. El proceso abarca cinco pasos:

1. La institución interesada presenta una solicitud a la SFP. La SFP en función de sus posibilidades acuerda otorgar la asistencia. Se firma un acuerdo inter-institucional entre la SFP y la OEE.
2. La SFP otorga a las instituciones públicas los usuarios y las contraseñas que habilitarán a los funcionarios designados de los diferentes OEE como responsables de la carga y evaluación del IGP digital.
3. La OEE realiza la auto-evaluación
4. La SFP valida la auto-evaluación
5. Finalmente la OEE publica el informe de diagnóstico en el sistema

La siguiente gráfica ilustra estos cinco pasos

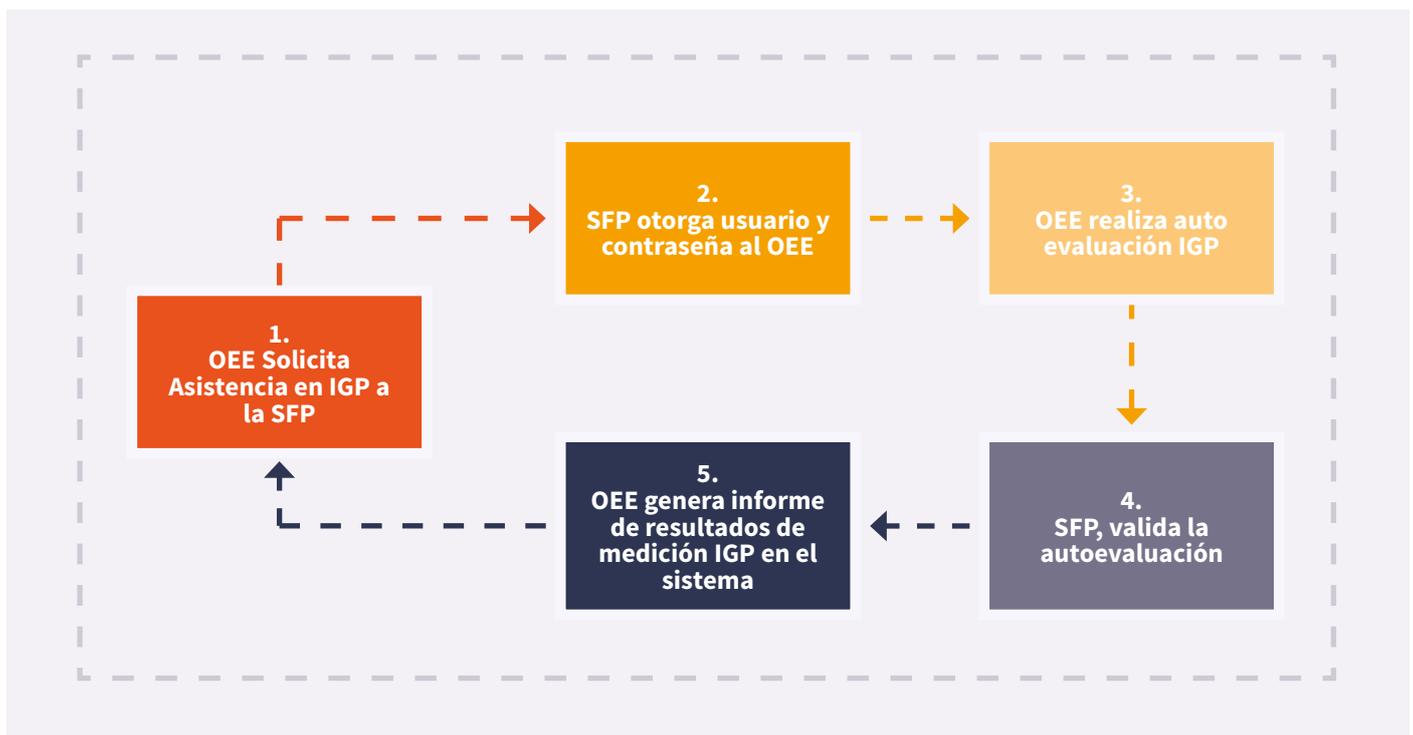


Gráfico 7 | Proceso para la implementación del IGP por parte de las OEE

En definitiva, todo este ciclo permite fortalecer la capacidad de una institución para lograr sus objetivos misionales, a través de un trabajo coordinado entre los colaboradores y una mejor utilización de los recursos, repercutiendo finalmente en mejores servicios a la población.

## 8.4. Caja de Herramientas<sup>69</sup>



La Caja Virtual de Herramientas [www.sfp.gov.py/cajaherramientas](http://www.sfp.gov.py/cajaherramientas) presenta guías orientadores para facilitar el cumplimiento por parte de instituciones públicas de todos los niveles de aquellas normativas vigentes en materia de transparencia, igualdad y no discriminación, evaluación de desempeño, sumarios administrativos, concursos públicos, entre otros.

A la vez el usuario podrá acceder a la Constitución Nacional, Acuerdos Internacionales, Leyes, Decretos, Resoluciones y Dictámenes. También están disponibles otras Herramientas Administrativas como Manuales, Formularios, Planillas, Guías orientadoras, Notas técnicas y otros.



Gráfico 8 | Contenido de la Caja de Herramientas

Además, con las búsquedas temáticas se puede acceder tanto a los documentos oficiales de la SFP como a enlaces a información que involucra a otras instituciones. Por ejemplo, en el caso de temas de transparencia, se accede a través de links con la SENAC, en temas de jubilación al sitio del MH, entre otros. Al facilitar esta herramienta el acceso a normas y a documentos administrativos vigentes, se apunta al cumplimiento de las disposiciones legales, a la participación ciudadana y a mejorar la transparencia de la gestión pública.

La caja de herramientas está disponible en el portal web de la SFP:

► [www.sfp.gov.py/cajaherramientas](http://www.sfp.gov.py/cajaherramientas)

<sup>69</sup> La Caja de Herramientas fue desarrollada con el apoyo del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay) implementado por el Centro de Estudios Sociales y Ambientales (CEAMSO).

## ▶ ANEXO I

### Mapa Legal de la Función Pública

#### MAPA LEGAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Los números de los artículos sin aclaración, corresponden a la Ley 1626/2000 “De la Función Pública” Constitución de la República del Paraguay  
Sección II. De la Función Pública  
Art. 101. De los Funcionarios y de los empleados públicos

#### (1) Planificación S/R

##### (2) Organización

- Clasificación de Cargos (art. 30 al 34)

##### (3) Gestión del empleo

- Ingreso y promoción art. 35
- Movilidad Laboral art. 37
- Jornada laboral art. 59
- Orientación de la conducta (art. 64 al 72)
- Sanciones administrativas y penales (art. 77, 79 y 85)
- desvinculación (art. 20, 21, 40 y 47)
- Decreto SFP n° 3857/2015
- Inclusión de personas con discapacidad en la administración pública (Ley n° 2479/2004 y su modificatoria Ley n° 3585/2008 y Decreto 6369/2011, que reglamenta la Ley 2479/2004, y asigna funciones a la SFP)

##### (4) Gestión del rendimiento

- art. 20 y 21 sobre evaluaciones
- art. 72, Cap. 04-16 y Art. 129 del Anexo A del Decreto 2929/2015, que reglamenta la Ley 5386/2015 que aprueba el PGN 2015

##### (5) Gestión de la Compensación

- art. 20 y 21 sobre evaluaciones
- art. 72, Cap. 04-16 y Art. 129 del Anexo A del Decreto 2929/2015, que reglamenta la Ley 5386/2015 que aprueba el PGN 2015

##### (6) Gestión del Desarrollo

- Art. 49 sobre Derechos: m) Derecho a capacitación

##### (7) Gestión de las relaciones humanas

- Clima y Comunicación S/R
- Relaciones Laborales Sindicalización
- Salud, Bienestar y Seguridad Laboral, Seguridad en el trabajo, Seguridad Social (Ley N° 5804/17 que establece el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales)

##### (8) Organización y funcionamiento del Área de Gestión de Personas

- Criterios de gestión: Administración, Presupuesto y Sistema de Control (art. 93 al 102)

##### (9) Transparencia/ Provisión de información sobre el uso de recursos públicos por los OEE

- Ley N° 5189/2014, art. 9, Monitoreo del grado de cumplimiento de publicación sobre el uso d recursos públicos por los OEE
- Ley N° 5282 De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental

Normas Constitucionales: En la parte dogmática de la Constitución de la República de Paraguay, Título II De los Derechos de los deberes y de las garantías, en su Capítulo VIII, Del Trabajo, en su Sección segunda “De la Función Pública”, se detallan los lineamientos de prelación superior que sirvieron de fuente de redacción a la Ley N° 1626/2000 “ De la Función Pública” y concordantes.

FUENTE: [www.sfp.gov.py](http://www.sfp.gov.py)

## ▶ ANEXO II

### Otras Carreras

**ESTAS CARRERAS NO ESTÁN BAJO LA COMPETENCIA DE LA SFP PUESTO QUE TIENEN SU PROPIA NORMATIVA**

- ▶ Carrera Militar
- ▶ Carrera Policial
- ▶ Carrera Diplomática y Consular
- ▶ Carrera Docente

## LA CARRERA MILITAR

El Estatuto del Personal Militar sancionado en la Ley N° 1.115/1997, determina la situación, así como los deberes, obligaciones, derechos y prerrogativas del personal militar de las Fuerzas Armadas de la Nación. Rige para el personal militar:

- ▶ Del cuadro permanente de las FFAA;
- ▶ Incorporado como Empleado Militar,
- ▶ Y en situación de retiro.

*Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones generales de la Constitución Nacional y las leyes, bajo la autoridad superior del Presidente de la República, quien es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, cargo que no se delega. Está sujeto a un conjunto de deberes, obligaciones, derechos y prerrogativas que las leyes y reglamentos militares establecen conforme a su grado, situación y destino.*

La violación del deber militar constituye una transgresión contra la disciplina y es violación grave. La Justicia Militar, conforme al Código Penal Militar, las leyes y reglamentos vigentes, debe calificar el hecho y aplicar las sanciones correspondientes.

La violación de los preceptos, de los deberes o de la ética militar son más graves cuanto más elevado sea el grado de quien lo infrinja.

El personal de las FF.AA. que infrinja sus obligaciones incurre en responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la civil o penal que pueda afectarle. La sanción disciplinaria es independiente de la responsabilidad civil o penal. Está eximido de cumplir toda orden que atente contra el sistema constitucional, democrático y representativo o contra las autoridades legítimamente constituidas o que viole gravemente los derechos humanos fundamentales.

El Código Penal Militar, las leyes y reglamentos castrenses definen los delitos y transgresiones disciplinarias y establece las normas para la aplicación de las penas y sanciones disciplinarias. El militar separado de su cargo queda privado del ejercicio de la función militar hasta que se resuelva definitivamente su situación. Reglamentariamente se establece la gradación de las sanciones correspondientes a las violaciones de las obligaciones y del deber militar.

Los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación presentan las siguientes categorías:

- a) Oficiales
- b) Cadetes o alumnos aspirantes a oficiales
- c) Sub-oficiales
- d) Alumnos aspirantes a sub-oficiales
- e) Tropas
- f) Empleados militares

## LA CARRERA POLICIAL

La Ley N° 222/1993, Orgánica de la Policía Nacional, establece que la Policía Nacional, como integrante de la fuerza pública, es una institución profesional, de estructura funcional jerarquizada, no deliberante y obediente; que define su organización, funciones, atribuciones y fines, con jurisdicción en toda la República.

Como órgano de seguridad interna del Estado, siempre que sea necesario, está facultada a hacer uso de la fuerza pública para cumplir con su cometido.

Con respecto a la situación jurídica del personal, la Ley N° 222/1993, establece que el Estado Policial es la situación jurídica del Oficial, Cadete, Suboficial y Conscripto, que integran la Policía Nacional y que está definida en esta Ley y en los Decretos y Reglamentos dictados con base a ella.

La Policía Nacional no podrá ser utilizada para ninguna finalidad política partidaria. En caso que se dicten directivas u órdenes que contravengan esta prohibición, la institución queda exenta de obediencia. Invisten el Estado Policial, el Oficial y Suboficial en actividad, disponibilidad, inactividad y retiro temporal o absoluto. Igualmente el Cadete y el Conscripto que revistan en actividad.

*El personal en servicio activo de la Policía Nacional, mientras dure en sus funciones, no puede ejercer otro cargo público o privado, remunerado o no, salvo la docencia o la investigación científica a tiempo parcial. Tampoco puede ejercer el comercio, la industria o actividad profesional o política alguna, ni afiliarse a partido o movimiento político, ni desempeñar cargos en los organismos oficiales o privados, partidos, asociaciones o movimientos políticos.*

La Carrera Policial inicia en los Institutos de Formación Policial, es una profesión técnica y científica que desarrollan ciudadanos juramentados para servir a la sociedad conforme la Constitución y las Leyes. En la Carrera Policial se reconocen:

- ▶ Cuadro Permanente de Oficiales; y,
- ▶ Cuadro Permanente de Suboficiales.

Integran el Cuadro Permanente de la Policía Nacional los Oficiales y Suboficiales en actividad. Si bien, la institución está facultada a capacitar a su personal en otras especialidades reglamentadas, están establecidas las siguientes especialidades:

- a) De Orden y Seguridad;
- b) De Intendencia; y,
- c) De Sanidad.

La Policía Nacional podrá contratar temporalmente el personal idóneo para cumplir funciones en una determinada especialidad. Así mismo, podrá incorporar a personal civil como profesional técnico o administrativo, en cuyo caso, el mismo estará sujeto al régimen legal disciplinario de la Policía Nacional, y en lo pertinente, a las disposiciones establecidas en la Ley N° 222/1993.

## LA CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR

La organización del Servicio Diplomático y Consular, así como los derechos y obligaciones de los funcionarios que lo conforman, se rigen por los tratados internacionales ratificados por la República y por las disposiciones de la Ley N° 1.335/1999, Del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. *Para las cuestiones no previstas en la citada Ley y sus reglamentaciones se aplican las disposiciones comunes a los funcionarios públicos.*

El Servicio Diplomático y Consular, está constituido como un cuerpo de funcionarios permanentes, profesionalmente capacitados y organizados en carrera administrativa, están ordenados jerárquicamente, por categorías, y escalafonados, de acuerdo a su antigüedad, méritos profesionales, idoneidad personal y rendimiento en servicio. El número máximo de cargos por categoría en el escalafón es determinado por la Ley del Presupuesto General de la Nación. Las categorías son:

- a) Embajador;
- b) Ministro;
- c) Consejero y Cónsul General;
- d) Primer Secretario y Cónsul de Primera Clase;
- e) Segundo Secretario y Cónsul de Segunda Clase; y
- f) Tercer Secretario y Vicecónsul.

Los funcionarios desempeñan funciones, de acuerdo a la categoría que ocupan en el escalafón, indistintamente en las misiones diplomáticas, representaciones ante organismos internacionales y oficinas consulares de la República, o en el MRE. Podrán ser comisionados por el Poder Ejecutivo a prestar servicios en otra repartición estatal.

El ingreso al Servicio Diplomático y Consular, sólo puede efectuarse en cargos de la última categoría del escalafón (Tercer Secretario), mediante concurso de oposición y méritos al que podrán presentarse personas de nacionalidad paraguaya natural, mayores de veintidós años de edad. Si bien, la Ley prevé que los cargos previstos para el Servicio Diplomático y Consular sean ocupados por funcionarios pertenecientes al escalafón, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de designar vía excepción a personas ajenas al mismo.

*Las designaciones de quienes no integren el escalafón diplomático y consular tendrán carácter transitorio y los así designados no gozarán de estabilidad ni serán incorporados a dicho escalafón. En ningún caso, tales designaciones podrán exceder del veinte por ciento del total de los cargos presupuestados para funcionarios en el exterior, excluidos los de embajador.*

Los funcionarios del Servicio Diplomático y Consular están sujetos a rotación y traslado, entendiéndose por rotación la designación de un funcionario que cumple servicios en la República para prestarlos en el exterior o viceversa.

El jefe de Misión Diplomática permanente ostentará la máxima autoridad de la República en el país en que se encuentra acreditado y, en virtud de tal investidura, les estarán subordinadas todas las agencias, representaciones y oficinas de ministerios o entidades estatales de cualquier naturaleza que funcionen en el Estado respectivo, correspondiéndole además la jefatura superior de todo el personal de la Misión.

*Los funcionarios del Servicio Diplomático y Consular están sometidos al régimen disciplinario establecido para los funcionarios públicos en general.*

## LA CARRERA DOCENTE

El ejercicio de la profesión de docente en los niveles de educación inicial, escolar básica y media del Sistema Educativo Nacional, en establecimientos, centros o instituciones educativas públicas o privadas, está regulada por la Ley N° 1.725/2001 “Estatuto del docente”.

El educador profesional es la persona que posee título habilitante en cualesquiera de las ramas del saber humanístico, científico y tecnológico, que se dedica en forma regular a alguna actividad docente en establecimientos, centros o instituciones educativas o de apoyo técnico - pedagógico a la gestión educativa, y que se halla matriculado.

El ejercicio de la profesión de educador debe estar a cargo de personas de reconocida honorabilidad y buena conducta en la comunidad educativa e idoneidad comprobada. A los efectos de verificar su idoneidad, podrá ser sometido a pruebas de competencia profesional. A los efectos de la Ley N° 1.725/2001, es considerada actividad profesional del educador:

- a) La enseñanza impartida en aulas, talleres o laboratorios, en los diferentes niveles y modalidades educativas; y
- b) La actividad técnico - pedagógica desarrollada en instituciones de enseñanza a cargo del Ministerio de Educación y Cultura o en otras instituciones educativas debidamente autorizadas por autoridad competente.

El educador profesional, en materia de año lectivo, se rige por lo dispuesto por el Artículo 114 de la Ley N° 1264/1998 y por el calendario reglamentado por el Ministerio de Educación y Ciencias, con los gremios del sector.

Son funciones docentes la labor de la enseñanza en aulas de centros, establecimientos e instituciones educativas públicas, privadas o privadas subvencionadas; la planificación, el desarrollo y la evaluación del proceso de aprendizaje y, de acuerdo con las disposiciones legales específicas, la realización de actividades complementarias que coadyuven a mejorar la calidad de la educación.

Son funciones técnico-pedagógicas las tareas de apoyo y asesoramiento pedagógico, investigación educativa, procesamiento curricular, capacitación de recursos humanos y acompañamiento a planes y programas orientados a mejorar la calidad de la educación. Para el ejercicio de esas funciones se requiere el segundo grado de la carrera de educador y formación superior.

A todos los efectos de la aplicación de la Ley N° 1.725/2001, se considerará que continúa en la carrera el educador profesional que ejerza, ya sea simultáneamente con las funciones docentes, funciones técnico-pedagógicas o independientemente de ellas, funciones técnico-administrativas, entendiéndose por tales los cargos directivos o de superior relacionados con la planificación, organización, administración y evaluación de los diversos niveles y modalidades del sistema educativo. En el sector público, la carrera de educador profesional se regirá por un escalafón compuesto de cinco grados académicos.

Las funciones específicas del educador del sector público, ya sean docentes o técnico-pedagógicas, ejercidas en los cargos creados por la legislación correspondiente, serán especificadas en el manual de funciones a ser reglamentado por el Ministerio de Educación y Ciencias, con arreglo a la Ley General de Educación, la Ley N° 1.725/2001 y a las demás disposiciones legales.

*El ingreso al sistema está previsto por concursos de oposición, los que serán organizados de acuerdo con la reglamentación vigente y quedarán a cargo de los organismos creados a este efecto en cada región.*

## RESUMEN DEL CAPÍTULO

### IV

Para atender los requerimientos del mismo Estado y las crecientes demandas de la ciudadanía, es decisivo contar con un adecuado sistema de gestión de personas, con procesos de selección transparentes basados en el mérito, con mecanismos de evaluación de desempeño efectivos, con programas de capacitación y con una buena gestión del clima laboral que faciliten la gestión institucional.

Para el efecto es fundamental conocer el marco jurídico de la función pública que se presenta en este capítulo y los diversos subsistemas y herramientas de apoyo con que se cuenta para la gestión del talento humano del sector público.

Se puede apreciar que se han dado avances significativos en los últimos años en términos del desarrollo de este sistema, pero quedan aún grandes desafíos en su implementación. En este contexto es muy importante el compromiso que asuma cada servidor público para mejorar la calidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión con vista a lograr el cumplimiento de los objetivos institucionales, y en definitiva, mejorar los servicios que se presta a la ciudadanía.

## CAPITULO V

# LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA



### CONTENIDO DEL CAPÍTULO

#### Introducción

1. Algunas precisiones sobre el concepto de corrupción
2. Formas que adopta la corrupción
3. Esfuerzos en la lucha contra la corrupción
4. Impacto de la corrupción
5. Nuevos mecanismos que favorecen la participación de la ciudadanía

#### Resumen del capítulo

Anexo – Tipificación de los delitos de corrupción en la legislación paraguaya

## INTRODUCCIÓN

En el Paraguay como veremos en este capítulo se han venido desarrollando diversos mecanismos para prevenir situaciones de corrupción. Y sin embargo, la corrupción sigue siendo una realidad que atenta contra el desarrollo del país y la calidad de vida de las personas, y contra el sostenimiento del sistema democrático. De acuerdo a varios estudios, incluyendo las encuestas y ranking internacionales, se puede afirmar que en Paraguay se da una situación de “corrupción sistémica”<sup>70</sup> lo cual implica que se ha extendido a todos los niveles de funcionamiento del Estado y de la sociedad en su conjunto. Esta situación es concomitante con la debilidad de las instituciones, la ausencia de eficaces mecanismos de control, y la persistencia de un alto nivel de impunidad.

En este capítulo se presenta las diversas formas en que se manifiesta el fenómeno de la corrupción, los impactos que genera en lo económico, social y en sistema político, los mecanismos de prevención a nivel internacional y nacional, los sistemas de sanción y finalmente nuevos avances que se han dado para que la ciudadanía pueda participar activamente en combatir este fenómeno como son las leyes de transparencia y rendición de cuenta, las de acceso a la información pública y los nuevos mecanismos de gobierno abierto.

---

<sup>70</sup> Para el Plan Nacional de Integridad del Paraguay 2001 la corrupción es sistémica cuando se halla arraigada y ampliamente extendida, y las reglas formales y legales se contradicen con las reglas de hecho o informales. En estos contextos – menciona el referido documento - existe una estructura de incentivos de facto para los funcionarios, las empresas y las personas que hace que sea más fácil adherirse al sistema de corrupción sistémica que tratar de cambiarlo, a pesar de los elevados costos que impone este sistema para la sociedad en su conjunto.

## 1. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

Al iniciar el abordaje de la corrupción es conveniente precisar cuál es el problema que se quiere abordar, delimitando su alcance y diferenciando de otras conductas que pueden ser faltas pero no constituyen actos de corrupción.

Un punto de partida para el efecto es clarificar cuales son las conductas que pueden ser consideradas como actos de corrupción. En ese sentido, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), especifica cuáles son este tipo de conductas, mencionando entre otras:

- ▶ 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, 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;
- ▶ El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- ▶ La participación como autor, co-autor, 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.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, aporta medidas que complementan lo desarrollado en la CICC y van más allá incorporando nuevos elementos al hacer referencia a las conductas corruptas que se desarrollan en el ámbito privado, tales como el soborno y la malversación.

- |  |   |
|--|---|
| ▶ Malversación o peculado por funcionario público. | ▶ Encubrimiento.                                |
| ▶ Soborno de funcionarios nacionales.              | ▶ Malversación en el sector privado.            |
| ▶ Abuso de funciones.                              | ▶ Soborno en el sector privado.                 |
| ▶ Tráfico de influencias.                          | ▶ Participación y tentativa.                    |
| ▶ Enriquecimiento ilícito.                         | ▶ Obstrucción de la justicia.                   |
| ▶ Blanqueo del producto del delito.                | ▶ Soborno de funcionarios públicos extranjeros. |

## 2. FORMAS QUE ADOPTA LA CORRUPCIÓN

Resulta también útil examinar las diversas formas que adopta la corrupción. En un material didáctico elaborado por el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI)<sup>71</sup> se establece dos categorías generales de corrupción: el fraude y el abuso del poder<sup>72</sup>. A continuación se detalla los diversos casos que incluye cada una de estas formas.

### a) El fraude

Consiste en la utilización deshonesta de los recursos públicos y la comisión de actos ilegales para beneficio personal. Algunos ejemplos de fraude son:

- ▶ Robos de activos de una institución;
- ▶ Aceptación de sobornos;
- ▶ Sobrefacturaciones en contrataciones públicas.

Un caso típico de fraude es la aceptación de sobornos o “coimas”, que consisten en la aceptación de dinero, regalos u otros beneficios a cambio de la comisión u omisión de alguna acción en contravención a las normas establecidas. Por ejemplo la preferencia en el procesamiento de documentaciones, omisión de controles, etc.

Otra forma es la sobrefacturación en contrataciones públicas, que implica el presupuestar gastos aumentando el costo para poder beneficiarse con el dinero sobrante. Un ejemplo de esto es el robo de activos cuando un funcionario cobra alguna tasa y guarda el monto de lo recaudado para su uso personal.

### b) El abuso del poder

El poder que tiene una persona que ocupa un cargo público, proviene de la embestidura del cargo, el cual le confiere prerrogativas especiales y el acceso privilegiado a determinados recursos como vehículos, información, etc. Por esta razón, la autoridad y el poder que otorga un cargo, deben ser utilizados al servicio de la ciudadanía en vistas al bien común. El uso inapropiado, ilegal y anti-ético de este poder, constituye un acto de corrupción que se denomina abuso de poder y puede adoptar diversas formas tales como:

- ▶ **Nepotismo:** consiste en la contratación de familiares, para cargos públicos, sin mecanismos de selección apropiados. Por ejemplo cuando un jefe de departamento contrata a su sobrino como secretario sin que este haya pasado por el proceso de selección del área de recursos humanos.
- ▶ **Conflicto de intereses:** Es cuando en el ejercicio de un cargo, ante determinados actos administrativos, coalicionan los intereses personales con los intereses institucionales propios del cargo. Por lo general esto se evidencia en los casos de licitaciones para proveer al Estado de bienes o servicios. La presencia de intereses personales obstaculizan las decisiones y por lo general prevalece el interés personal sobre el interés público en perjuicio del Estado. Por ejemplo, adquisición de insumos de una empresa privada de la que es propietario el

<sup>71</sup> CISNI, Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad

<sup>72</sup> Un caso particular es el desperdicio de recursos públicos que deriva de una deficiente gestión administrativa. En sentido estricto, aunque es pasible de sanciones, no es una forma que pueda ser tipificada como corrupción.

funcionario público responsable de decidir sobre la compra. El conflicto de intereses también puede darse cuando uno debe juzgar la conducta de una persona con la cual tiene vínculos afectivos o de parentesco, esta situación lleva a una pérdida de la objetividad.

- ▶ **Cientelismo:** Consiste en la contratación de amigos y correligionarios con el objetivo de constituir clientelas políticas leales a determinadas personas o posiciones políticas. Se busca ocupar los puestos con “gente de confianza”, para asegurarse de que apoyen las decisiones aunque no sean las más adecuadas, transparentes o éticas.

### 3. ESFUERZOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

A partir de los 90´s fue adquiriendo creciente relevancia los problemas que derivaban de la corrupción, y se fueron dando diversas iniciativas, a nivel internacional y nacional para enfrentar a este flagelo que generaba un impacto altamente negativo en las regiones y países.

#### a) A nivel internacional

Este periodo se caracterizó por la aparición de instrumentos multilaterales y la propuesta de algunas soluciones modelo para hacer frente a la corrupción. Dos hitos muy importantes constituyen las dos convenciones internacionales contra la corrupción de las cuales el Paraguay es país signatario.

##### a.1. Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)

Adoptada en marzo de 1996 por los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) y entró en vigencia en marzo de 1997. Esta Convención, es el primer instrumento jurídico internacional en su tipo. Reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla.

En el artículo II expone cuales son los propósitos de la Convención:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En el artículo III presenta 12 medidas preventivas a ser aplicables por los Estados Partes “dentro de sus propios sistemas institucionales” orientadas a modernizar las instituciones de gobierno y a eliminar las causas de la corrupción o las condiciones que la propicien.

De igual manera, la Convención concibe la lucha contra la corrupción como un proceso y no como el resultado de acciones puntuales. Por lo tanto, el esfuerzo debe ser permanente y de desarrollo progresivo. Así mismo se destaca que los esfuerzos para combatir la corrupción deben hacerse mediante la coordinación y el compromiso de todos los actores, y no únicamente desde el Estado. En particular, reconoce la importancia y necesidad de la participación de la sociedad civil en esta lucha.

Para dar seguimiento al cumplimiento e implementación de la Convención en el 2001 se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) el cual comenzó a operar a partir del 2002.

### **a.2 Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC)**

Esta convención sido adoptada en diciembre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas. Actualmente, se integra por 126 Estados miembros y sus objetivos son:

- ▶ Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.
- ▶ Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- ▶ Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, profundiza con mayor detalle varias de las disposiciones de la CICC, en particular en las medidas preventivas y penales, las normas sobre extradición y restitución de activos y otras formas de cooperación. Esta convención aborda el problema como un fenómeno transnacional, vinculado con otras formas de delincuencia, y tiene un enfoque amplio y multidisciplinario. Las medidas preventivas incluyen acciones en el sector público y privado y la contribución de la sociedad civil. Indica además que es indispensable que sus normas sean aplicables también al sector privado y se involucre a la sociedad civil en el diseño e implementación de las estrategias anti-corrupción.

### **b) A nivel nacional**

Los esfuerzos nacionales en la lucha anticorrupción, se han orientado fundamentalmente al establecimiento de organismos y estrategias destinadas a coordinar las acciones para combatir la corrupción en el país. Se establece una breve cronología del proceso desarrollado hasta la fecha.

- ▶ **1999 | Conformación del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI)**  
Órgano autónomo, abierto y mixto, integrado por representantes del sector público y privado. Apunta a facilitar las reformas en la gestión pública en el Paraguay, a través de la aplicación de las medidas establecidas en las Convenciones Internacionales Anticorrupción, en su carácter de Autoridad Central Consultiva ante las mismas.
- ▶ **2000 | Plan Nacional de Integridad PNI (primera versión)**  
El Plan fue desarrollado a partir de ejes o áreas percibidas como más corruptas o con mayor vulnerabilidad a la corrupción. Las tres áreas identificadas fueron Aduanas, Contrataciones Públicas y Justicia.
- ▶ **2005 | Plan Nacional de Integridad 2006-2010**  
Define 5 ejes estratégicos. Las medidas se desarrollan tomando en cuenta sistemas y mecanismos antes que instituciones. No obstante, se pone énfasis en los cargos e instituciones más vulnerables a la corrupción.
- ▶ **2007-2009 | Programa Umbral I y II**  
Programa de cooperación de los EE.UU. dirigido a un grupo seleccionado de países, entre los cuales Paraguay quedó seleccionado. El Programa se orientó a dos objetivos directos, luchar contra la impunidad y enfrentar la informalidad a través de diez iniciativas específicas.  
2008 Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP)  
En el marco del componente de lucha contra la impunidad se apoyó la creación de este modelo estándar que garantiza una estructura de control uniforme a todas las instituciones públicas, genera un lenguaje común y promueve el Autocontrol, como un fundamento esencial en la mejora de la capacidad institucional de los OEE (Más detalle en el capítulo VIII de este manual).
- ▶ **2012 | Creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)**  
Creada por decreto No. 10.144/12, dependiente de la Presidencia de la República, para hacer frente a los compromisos nacionales e internacionales, asumiéndose como una instancia rectora, normativa y estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia.
- ▶ **2013 | Unidades anti-corrupción**  
La SENAC aprobó la resolución N° 14/2013 “por la cual se establece el lineamiento básico para la creación de las Unidades Anticorrupción o readecuación de las existentes, y para la organización de las mismas en los organismos dependientes del Poder Ejecutivo” Así mismo, se aprobó un Manual unificado de funciones y se constituyó la Red Interinstitucional Anticorrupción, conformada por las instancias de anticorrupción del Poder Ejecutivo.
- ▶ **2016 | Plan Nacional de Prevención de la Corrupción del Paraguay**  
Aprobado por Decreto N° 4900/2016, el Plan involucra, a distintas instituciones públicas del Poder Ejecutivo<sup>73</sup>, las cuales asumieron el compromiso de promover la transparencia, la prevención y el combate de la corrupción, bajo la coordinación de la SENAC.

## Cuadro 2 | Esfuerzos a nivel nacional en la lucha contra la corrupción

<sup>73</sup> Auditoría General del Poder Ejecutivo. Secretaría de la Función Pública. Dirección Nacional de Empresas Públicas dependientes del Poder Ejecutivo. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Procuraduría General de Republica.

### ► En síntesis

En la introducción al Plan Nacional de Prevención de la Corrupción del Paraguay se hace referencia al trabajo llevado adelante en los anteriores quince años “en la reforma institucional y normativa dirigida a promover la transparencia, la ética, la prevención y persecución de la corrupción en el Paraguay. **Con éxitos y fracasos, las reformas implementadas en estos procesos** (Plan Nacional Anticorrupción, Plan Nacional de Integridad, Programa Umbral I y II, reformas introducidas en el marco del proceso de seguimiento del MECISIC, entre otras) **han modificado sustancialmente el marco normativo e institucional en el país**, logrando adecuar al menos formalmente la mayor parte de los dispositivos normativos y procedimentales a las exigencias establecidas en la materia por los convenios internacionales anticorrupción a los cuales Paraguay se encuentra vinculado”<sup>74</sup>.



Cuadro 3 | de los Ejes Temáticos del El Plan Nacional de Prevención de la corrupción en el Paraguay (PNPC)

<sup>74</sup> PNPCP <http://www.senac.gov.py/seccion/45-plan-nacional.html>

## 4. IMPACTOS DE LA CORRUPCIÓN

Según los diversos informes y rankings internacionales Paraguay sigue manteniéndose posicionado como un país con un alto nivel de corrupción. Según el informe de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF-World Economic Forum), para el año 2017<sup>75</sup> la corrupción sigue ocupando el primer lugar como obstáculo “for doing business” o desarrollar negocios en Paraguay<sup>76</sup>. En materia de “instituciones” que es uno de los 12 pilares que utiliza el Foro para medir la competitividad de los países, Paraguay se encuentra en un alarmante lugar: 131 de 138 países del mundo<sup>77</sup>.

Dentro del pilar de “Instituciones” se encuentra varios componentes que están muy vinculados al fenómeno de la corrupción:

- ▶ Independencia del Poder Judicial: 133 de 138 países<sup>78</sup>
- ▶ Comportamiento ético de las empresas: 134 de 138 países.
- ▶ Malversación de recursos públicos: 133 de 138 países
- ▶ Eficiencia del sistema legal para resolver disputas: 132 de 138 países.

En el último informe del Índice de percepción de la Corrupción<sup>79</sup> publicado por Transparencia Internacional Paraguay mantiene su posicionamiento como país con alto nivel de corrupción, habiendo obtenido 29 puntos, con lo cual ha descendido un punto en su posición en relación al año anterior. Esto implica que los habitantes perciben que la corrupción se mantiene e incluso se ha incrementado.

Uruguay (70) y Chile (67) se encuentran entre los países menos corruptos en América Latina. Luego están Costa Rica (59) y Cuba (47). Sigue Argentina (39), Brasil, Colombia, Panamá y Perú (37), Bolivia y El Salvador (33) y Ecuador (32). *El ranking continúa con los países más corruptos: Paraguay, México, Honduras y República Dominicana (29), y finalmente están Guatemala (28) Nicaragua (26), Haití (22) y Venezuela (18).*

Estos altos niveles de corrupción impactan negativamente en los países en diversos planos: económico, social, político y en el plano institucional, como veremos a continuación.

### ▶ Impacto Económico

Los efectos negativos de la corrupción en la economía son muy evidentes. La corrupción fomenta la evasión fiscal, restringiendo los recursos de que puede disponer el Estado para sus diversos fines. Se estima que en Paraguay el % de evasión del IVA es del 50% y de renta del 30%<sup>80</sup>. El nivel de contrabando también se considera muy alto, aunque su cálculo resulta muy difícil debido precisamente a que elude todo tipo de registro.

<sup>75</sup> WEF - World Economic Forum/ Foro Económico Mundial- Global Competitiveness Index 2017-2018 edition [http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018/WEF\\_GCI\\_2017\\_2018\\_Profile\\_PRY.pdf](http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018/WEF_GCI_2017_2018_Profile_PRY.pdf)

<sup>76</sup> La misma conclusión se desprende de un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el cual, en el Paraguay la corrupción se convierte en el primer obstáculo para el desarrollo de las empresas en todos los niveles. <http://www.ultimahora.com/oit-corrupcion-e-informalidad-traban-desarrollo-empresas-paraguay-n1145341.html>

<sup>77</sup> En América Latina sólo supera a Paraguay: El Salvador que está en el lugar 133, Haití en el lugar 135 y Venezuela en el último lugar en América Latina y el Mundo ocupando la posición 138 de 138 países.

<sup>78</sup> Esto implica que Paraguay se encuentra entre los cinco países a nivel mundial con menor independencia del Poder Judicial.

<sup>79</sup> Éste índice clasifica a los países puntuándolos de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) en función de la percepción de corrupción del sector público que tienen sus habitantes.

<sup>80</sup> Datos proporcionados por experto del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). <http://www.ultimahora.com/evasion-del-iva-ronda-el-50-y-renta-el-30-segun-experto-ciat-n1001726.html>

Las diversas formas de corrupción no sólo restringen la disponibilidad de recursos, sino que afectan la asignación eficiente del gasto público, y genera costos adicionales tanto para las empresas como para el propio gobierno, a la vez de desalentar la inversión. Estudios realizados a nivel internacional por el Fondo Monetario Internacional (FMI) dan cuenta que sólo en pago de sobornos se pierde un valor equivalente al 2% del PIB mundial.

► **Impacto Social**

La corrupción afecta directamente la calidad de vida de las personas de múltiples formas. En primer lugar, porque reduce los recursos que el gobierno destina para atender el gasto social en educación, salud, vivienda, o los programas dirigidos a los grupos más vulnerables como el almuerzo escolar o las transferencias condicionadas. Cada uno de esto otra vez tiene un efecto multiplicador. Niños desnutridos y sin educación, cuando crezcan difícilmente consigan empleos dignos y productivos, pasando a representar a su vez un gran costo social.

Desde otro ángulo, la corrupción encarece el costo de los servicios públicos. Por ejemplo, la agilidad de los trámites y la calidad de los servicios, están subordinados a la capacidad para el pago de coimas que nuevamente impacta en mayor medida a los sectores de menores ingresos.

No menos significativa es el impacto que genera en la convivencia social, observándose una relación directa entre el nivel de corrupción en una sociedad y el nivel de delincuencia; es decir, a mayor corrupción, mayor nivel de delincuencia, afectando finalmente a la seguridad ciudadana.

► **Impacto político**

Como señala Mariano Borinsky, “la corrupción atenta contra los ideales y exigencias de un Estado democrático, socavando la credibilidad de las instituciones y fomentando la percepción social de impunidad”<sup>81</sup>

Al no dar soluciones a las necesidades sociales, al favorecer a algunos privilegiados en tanto el resto sufre las consecuencias, fomentando la desigualdad y la falta de oportunidades, la corrupción conduce a la desilusión y desconfianza en las instituciones del Estado, disminuyendo la legitimidad política a la vez de crear condiciones para que manifieste el descontento y emerja la inestabilidad social.

En estas circunstancias, la corrupción tiende a su propia expansión y perpetuación. Conduce a crisis políticas que socavan la estructura social y las mismas bases de la democracia, afectando la institucionalidad requerida para precisamente enfrentar los graves problemas que la misma ha generado.

Finalmente, y como se ilustra en el siguiente gráfico<sup>82</sup>, la corrupción parte de limitar los recursos, afectando los programas de gobierno, generando el descontento social, que al final termina minando la credibilidad en el gobierno democrático.

<sup>81</sup> “La corrupción como un problema para la Democracia”. <https://www.infobae.com/opinion/2017/06/18/la-corrupcion-como-problema-de-la-democracia/> Bajado el 30 de marzo 2018.

<sup>82</sup> “Herramientas básicas para una Gestión Pública Integra”. Material didáctico. CISNI. 2006.

## CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

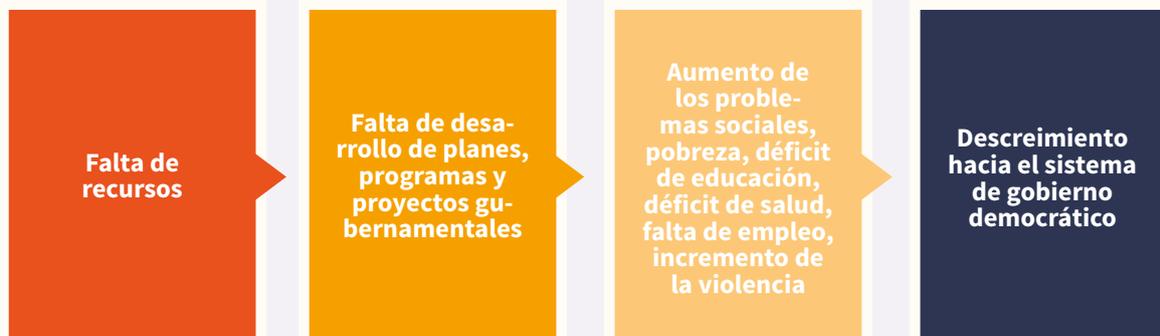


Gráfico 1 | de las consecuencias de la corrupción

## 5.

### NUEVOS MECANISMOS QUE FAVORECEN LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

En las secciones anteriores se ha visto como las diversas reformas que se han implementado han modificado sustancialmente el marco normativo e institucional del país, con lo cual se ha logrado adecuar los mecanismos y procedimientos a los exigidos por las convenciones internacionales anticorrupción.

Continuando con esta misma temática, en esta sección se hace referencia a nuevas normativas y procedimientos que apuntan a permitir una participación más de la ciudadanía a través de la promoción de la transparencia, la rendición de cuenta por parte de las autoridades, el acceso a la información, la apertura del gobierno (gobierno abierto), y nuevas herramientas de participación ciudadana.

#### 5.1. Leyes de Transparencia

Si bien desde el año 1995 ya se han establecido normativas a nivel municipal que reglamentaban el acceso a la información pública en esta sección se hará referencia a dos leyes relativamente recientes.



Gráfico 2 | del Portal de Acceso a la Información Pública

a) **Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”**

Esta ley entró en vigencia en septiembre del 2015. Para el efecto se cuenta con un Portal Unificado de Acceso a la Información Pública: [www.informacionpublica.gov.py](http://www.informacionpublica.gov.py). Esta herramienta que ha significado un gran avance permite a las personas realizar una solicitud de información a las instituciones del Estado, de forma ágil y sencilla.

Se puede solicitar cualquier tipo de información en poder de las instituciones con la sola excepción de la que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes. Toda solicitud deberá ser respondida dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación.

Las siguientes son las estadísticas del portal a fines de abril del 2018:



Gráfico 3 | las estadísticas sobre las solicitudes

Un aspecto interesante es que los documentos que ya fueron solicitados y entregados por las instituciones públicas, se tornan accesibles para cualquier ciudadano. Además, se torna transparente el grado de cumplimiento de la normativa por parte de las instituciones públicas, ya que quedan registrados todos los parámetros relevantes de desempeño, como la cantidad de solicitudes no respondidas o la calidad de las argumentaciones en los casos de respuesta negativa a las peticiones.

**b) Ley 5189/14 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”**

Esta ley ya fue explicada en detalle en el capítulo anterior de la Función Pública al cual el lector puede referirse.

## 5.2. Portal de denuncias

Otra herramienta de participación ciudadana creada por Resolución de la Secretaría Nacional Anticorrupción SENAC No. 03/2016 es este portal: [www.denuncias.gov.py](http://www.denuncias.gov.py). Esta herramienta permite a las personas realizar denuncias de forma anónima, con protección de datos (datos encriptados) o de forma nominal. El Sistema asigna al denunciante un número que puede utilizar para realizar el seguimiento a su denuncia.

El portal está configurado para recibir denuncias de supuestos hechos de corrupción en la administración pública. La gestión de las mismas se realiza a través del Sistema de Seguimiento de Procesos – SSPS que es administrado por la SENAC. Este sistema, arroja datos estadísticos de las denuncias recibidas en el Portal, de una manera amigable y de fácil lectura, de manera a facilitar al usuario la comprensión y asimilación de la información.

La información contenida en el sistema de seguimiento de procesos está a disposición de la ciudadanía, en formato de datos abiertos, en el sitio <http://datos.senac.gov.py/>. De esta manera se promueve la transparencia y se incentiva a la ciudadanía a empoderarse de la información.

## 5.3. Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es una obligación constitucional, legal y ética de los funcionarios públicos y Organismos del Estado. Para facilitar el cumplimiento de esta obligación, la Secretaría Nacional Anticorrupción, aprobó por resolución N° 44/17 el Manual de Rendición de Cuentas para las entidades dependientes del Poder Ejecutivo. La implementación de los lineamientos de este manual es responsabilidad de las Unidades de Transparencia y Anticorrupción de los OEE de este Poder de Estado.

En cuanto a los gobiernos Municipales, recientemente fue aprobada la Ley 5.590/2016 por la cual se establece la obligatoriedad de las Rendiciones de Cuentas en Audiencias Públicas en la primera quincena del mes de febrero de cada año.

## 5.4. Gobierno Abierto



Es una iniciativa de los gobiernos de varios países que promueve la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en la administración pública. Son componentes del Gobierno Abierto la tecnología e innovación, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia.



Rendición de  
cuentas



Tecnología e  
Innovación



Participación  
Ciudadana



Transparencia

Gráfico 4 | las estadísticas sobre las solicitudes

### ► Paraguay en la Alianza

El Paraguay inició el proceso de incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto en noviembre del 2011 y en abril del 2012 oficializó su ingreso con la presentación de su primer Plan de Acción, y sus 15 compromisos que promovían la transparencia y eficiencia en la administración pública, el acceso a la información, y el mejoramiento de los servicios públicos a través de la utilización de Tecnología de la Información y la Comunicación (TICs) y la creación de espacios de participación ciudadana.

### ► Mesa conjunta de Gobierno Abierto (GA)

La Mesa Conjunta de GA es un espacio donde el Estado y la Sociedad Civil se reúnen periódicamente para tomar decisiones o establecer acciones en torno a la estrategia de Gobierno y sus planes a fin de comunicar y sostener la idea de Estado Abierto más cercano a sus ciudadanos.

La mesa conjunta está integrada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) bajo la coordinación general de la Dirección General de Gobierno Abierto (DGGA) de la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

### ► Planes de Acción

Cada gobierno elabora sus planes de acción que son los documentos que recogen los compromisos que asumen los gobiernos de cara a los principios de gobierno abierto y que incluyen metas, plazos e instituciones responsables de implementarlos. Tienen una vigencia bianual y son desarrollados en conjunto con organizaciones de la sociedad civil. En Paraguay se han elaborado tres planes: el del 2012, el del 2014-2016, y el de 2016-2018.

### ► Datos Abiertos

Los datos abiertos son datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen.

Los mismos son parte de una iniciativa global, ligada a las políticas de Gobierno Abierto y persigue que los datos y la información, principalmente las disponibles por las administraciones públicas se publiquen en forma abierta, regular, y que los mismos puedan ser accedidos y reutilizados por la ciudadanía, sin restricciones de tipo monetario, de derecho de autor (citando la fuente), o de otros mecanismos de control.

A nivel gubernamental, las políticas públicas de datos abiertos comenzaron a surgir a nivel internacional a comienzos de los años 2000. En Paraguay comienza a desarrollarse a partir del 2014 a través del **Portal de Datos Abiertos** del gobierno ([www.data.gov.py](http://www.data.gov.py)) el cual es administrado por la Secretaría Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación (SENATICS).



Gráfico 5 | Portal de Paraguay Digital - <https://www.datos.gov.py/>

Este portal se ha constituido como el principal punto de acceso a los datos abiertos disponibilizados por las mismas instituciones públicas. Al momento de redactar este manual 117 entidades del sector público se han adherido al portal publicando sus datos.

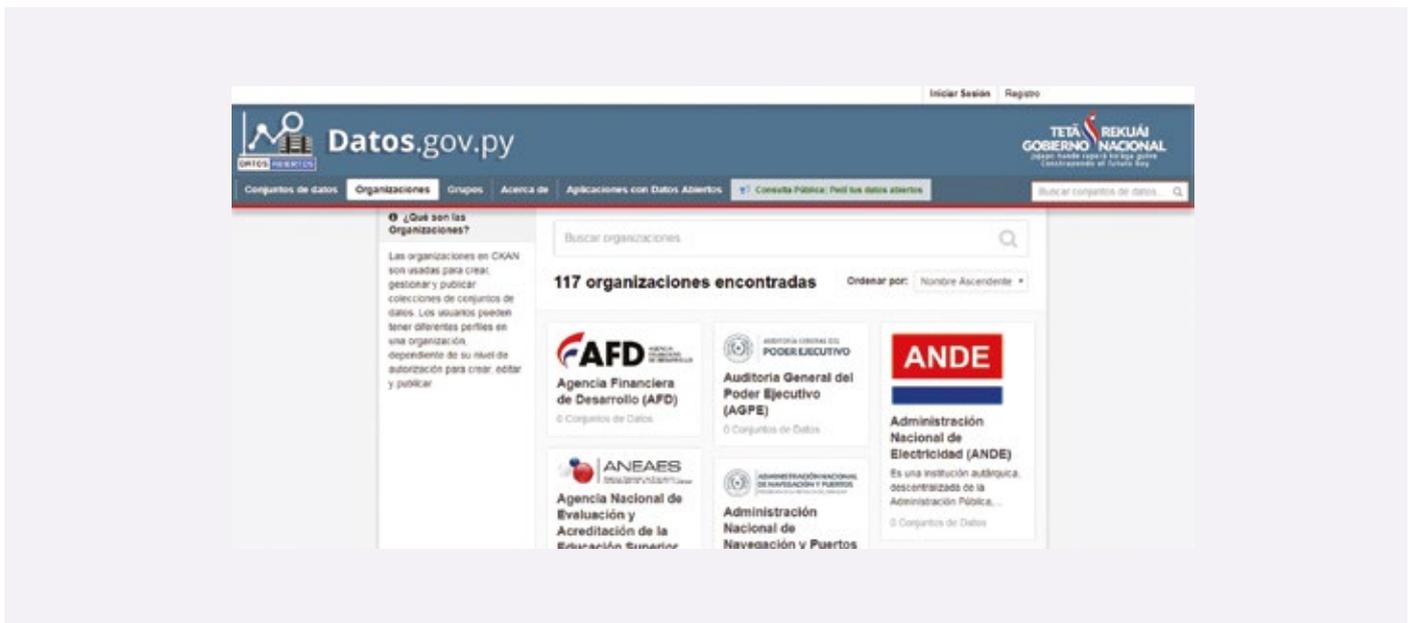


Gráfico 5 | Portal de Paraguay Digital - <https://www.datos.gov.py/>

En total el portal cuenta con 222 grupos de datos (o dataset). Entre estos grupos de datos se encuentra, a modo de ejemplo, la nómina completa de carreras acreditadas por ANEAES, el presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio fiscal, y el Mapa Geolocalizado de caminos del Paraguay proveído por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

El portal tiene el formato de un catálogo, con una clasificación de los grupos de datos en 25 categorías (p.ej. Ciencia y Tecnología, Cultura, Justicia, Educación, entre otros.)

### Aplicaciones haciendo uso de los datos abiertos

Un aspecto interesante es que tanto las instituciones públicas como los ciudadanos pueden desarrollar aplicaciones para hacer uso de los datos abiertos. Varias aplicaciones ya están disponibles.

- ▶ Una de ellas es precisamente la desarrollada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) que fue mencionada más arriba, la cual mide el grado de cumplimiento en la actualización de los movimientos de funcionarios y funcionarias por parte de los Organismos y Entidades del Estado (OEE).
- ▶ Otro aplicativo de la misma SFP es el aplicativo **ConcursaPY** que contiene todos los llamados a concursos publicados en el Portal Paraguayo Concursa.
- ▶ **Contralor FONACIDE** es un aplicativo que permite encontrar la información referente a los usos de los fondos para atender los requerimientos de infraestructura de las más de 6.000 instituciones priorizadas por la Micro-Planificación del MEC.
- ▶ Otro aplicativo que tiene la característica de ser móvil es **Akuerapp** la cual permite el acceso a la información de los servicios de salud ofrecidos en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, además de permitir la participación ciudadana mediante valoraciones, encuestas, consultas y reportes.

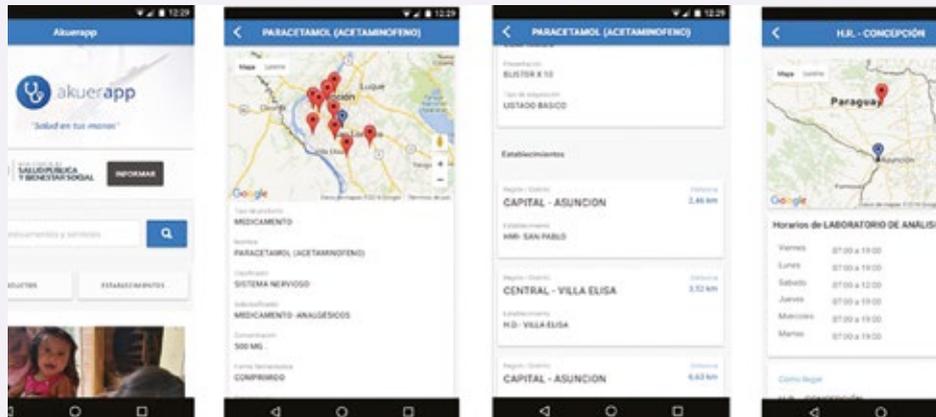


Gráfico 5 | Portal de Paraguay Digital - <https://www.datos.gov.py/>

- ▶ Finalmente, mencionamos entre estos aplicativos el **MAPA de VIVIENDAS de SENAVITAT** (Secretaría Nacional de Viviendas y el Hábitat), que permite visualizar en el mapa del país todos los proyectos de vivienda desarrollados por la institución.

## RESUMEN DEL CAPÍTULO

V

En el Paraguay se han llevado adelante diversas iniciativas para promover la **transparencia y la cultura de la ética**, a la vez de establecer medidas para prevenir y sancionar la corrupción. Estas iniciativas han permitido desarrollar reformas substanciales en el marco normativo-jurídico a la vez de crear instancias, procedimientos y mecanismos, que han permitido adecuarse a las exigencias de las convenciones internacionales anti-corrupción de la cual Paraguay es país signatario.

Sin embargo, **estos avances se han limitado al plano formal**. En la práctica la corrupción se ha mantenido y extendido alcanzando niveles inquietantes, mismos que se reflejan en los encuestas y ranking internacionales. Conspiran en contra de superar esta situación la debilidad institucional, la ausencia de eficaces mecanismos de control, y la persistencia de alto niveles de impunidad.

Una nota de optimismo en este panorama sombrío lo dan los **nuevos mecanismos que facilitan el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana**. Las nuevas leyes de transparencia y rendición de cuenta, los avances en gobierno abierto, sumados a las reformas normativas, y a la creciente importancia de las redes sociales, permiten presagiar vientos favorables que posibiliten revertir la actual situación.

## CAPITULO VI

# LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO



### CONTENIDO DEL CAPÍTULO

#### Introducción

1. El Sistema Integrado de Administración Financiera
2. Sistema de Planificación para Resultados
3. El Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN)
4. El ciclo presupuestario
5. El proceso de control y evaluación del Presupuesto

#### Resumen del capítulo

## INTRODUCCIÓN

En cualquiera de las instituciones públicas que le corresponda a uno desempeñarse, se va a requerir de recursos para financiar las actividades que se realiza con el objeto de entregar los bienes y servicios a la población en las áreas de educación, salud, vivienda, infraestructura, entre otras.

Estos recursos requieren ser administrados de manera eficiente, eficaz y transparente para que se cumpla con los fines institucionales. De ahí que resulta importante que se tengan lineamientos claros de cómo se debe proceder tanto en la obtención como en la utilización de los fondos que son del Estado.

En este módulo precisamente se explica cómo se administran los recursos financieros, cuáles son las fuentes de ingresos, como se gastan o invierten y como se controlan y fiscalizan.

## 1. SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIAF)

La administración financiera del Estado es indudablemente en el caso del Paraguay el sistema horizontal mejor desarrollado. Además de la Constitución de la República del Paraguay, que hace referencias específicas al proceso presupuestario, la Ley N° 1.535/1999 “De Administración Financiera del Estado”, regula el funcionamiento de los sistemas, las normas y los procedimientos administrativos a los que deben ajustarse los Organismos y Entidades del Estado para programar, gestionar, registrar, controlar y evaluar los ingresos y el destino de los recursos públicos, entre otros objetivos, para:

- a) Lograr que las acciones en materia de administración financiera propicien economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, con sujeción a las normas legales pertinentes.
- b) Desarrollar sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones<sup>83</sup>.

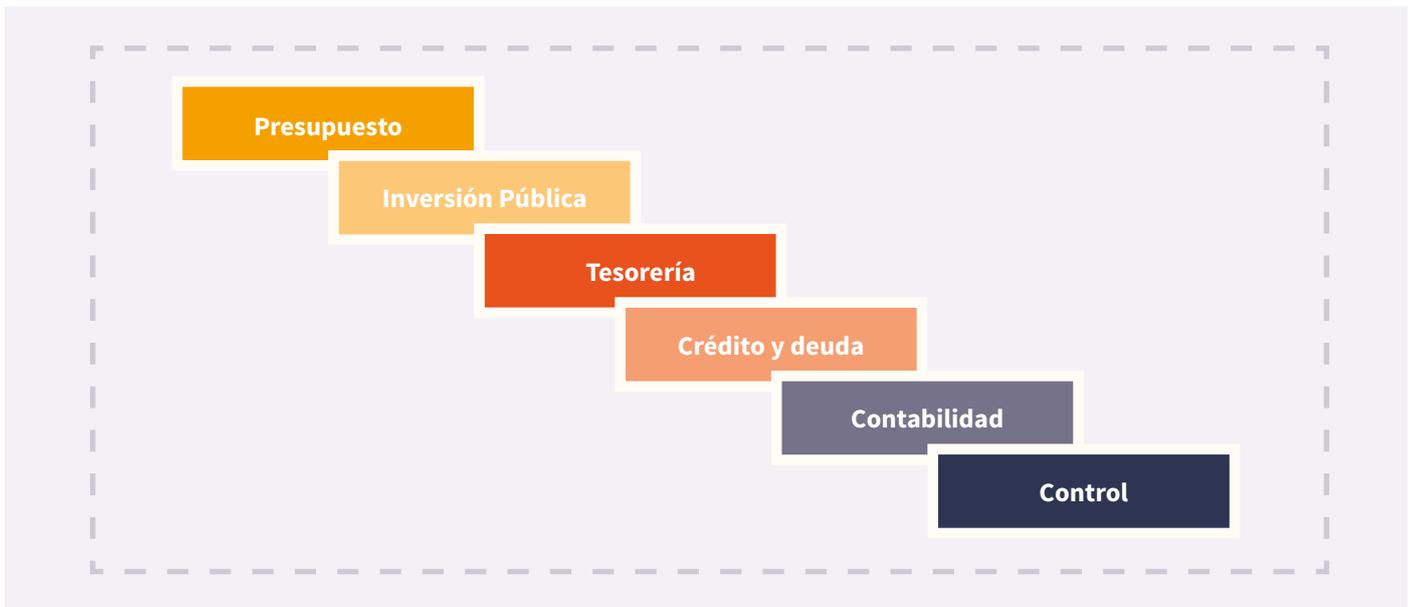


Gráfico 1 | Sistema Integrado de Administración Financiera

Asu vez el Sistema de Gestión Financiera se encuentra relacionado con los otros componentes de la Gestión Pública:

- ▶ Los **Sistemas de Planificación** que incluye el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes Sectoriales - PS (p.ej. Plan Nacional de Infraestructura Vial y de Transporte, de Salud, de Educación, entre otros), el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la misma Organismos y Entidades del Estado, y los planes operativos anuales y pluri-anuales (abordado más abajo en este mismo capítulo).

<sup>83</sup> Ley N° 1.535/1999 “De Administración Financiera del Estado”

<sup>84</sup> Fuente: Secretaría Técnica de Planificación -STP (2017): Presentación del Sistema de Gestión Institucional.

- ▶ El **Sistema de la Función Pública** que regula la administración de los recursos humanos que emplea el Estado, y cuyo órgano rector es la Secretaría de la Función Pública (abordado en el capítulo IV).
- ▶ El **Sistema de Contrataciones Públicas** que regula o compras de bienes y servicios que realiza cualquiera de las Organismos y Entidades del Estado (OEE), el cual está regulado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (abordado en el capítulo específico).
- ▶ Los diversos **Sistemas de Control** con que cuenta el Estado, entre los cuales se encuentra el “Método Estándar de Control Interno de las Instituciones Públicas del Paraguay” (MECIP) el cual a su vez está bajo la supervisión de la Contraloría General de la República (CGR) para todas las Organismos y Entidades del Estado, y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) para las instituciones que dependen de este Poder del Estado (abordado en el capítulo correspondiente).

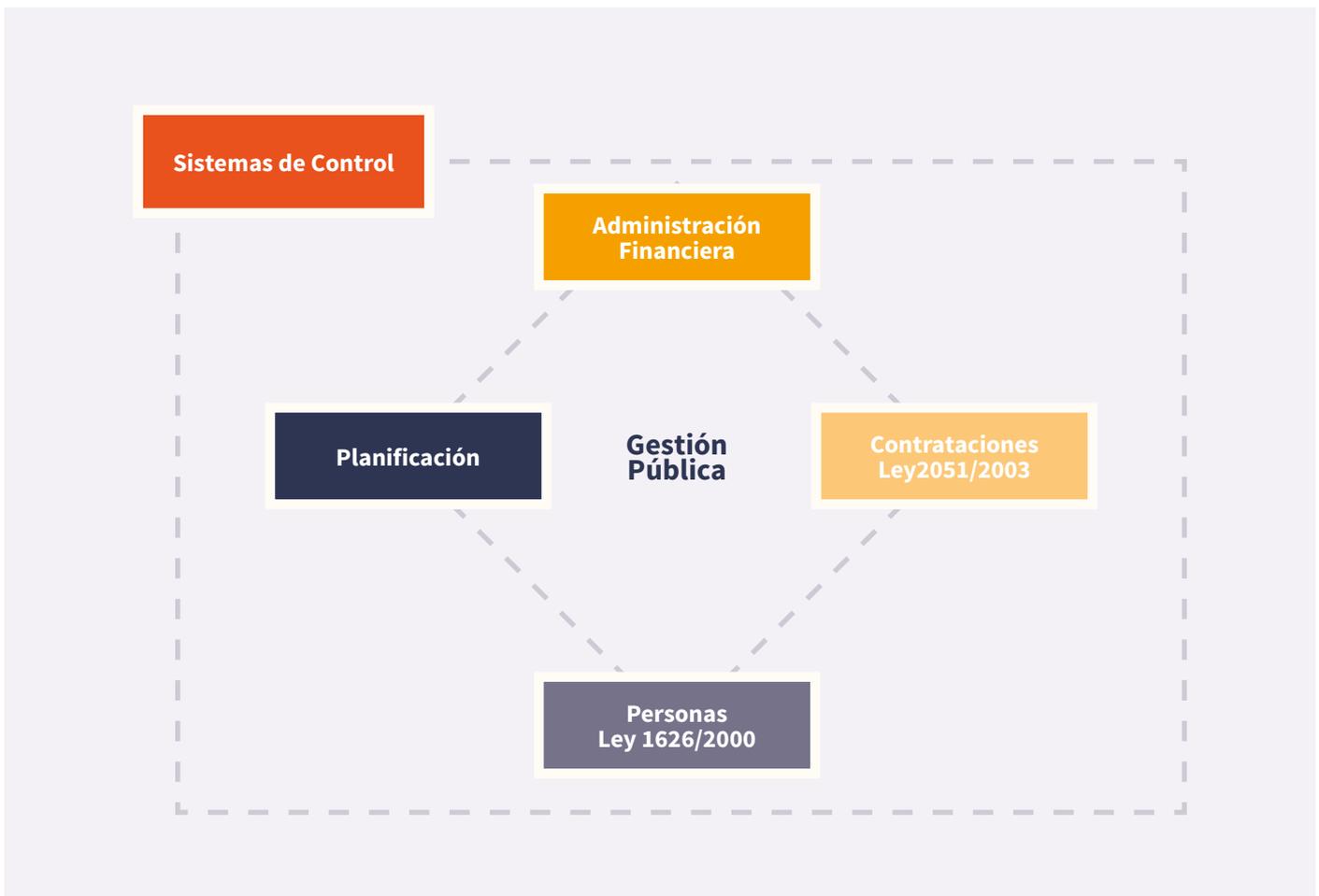


Gráfico 2 | La Gestión Pública y sus componentes <sup>85</sup>

<sup>85</sup> Versión ajustada de gráfica de STP(2017): Presentación del Sistema de Gestión Institucional

## 2. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS (SPR)

En los últimos años se ha venido dando un cambio significativo en la forma de gestionar los recursos financieros del Estado. De la orientación en que el énfasis estaba en que se cumpla las normas legales y se respete los topes presupuestarios, se pasa a una nueva orientación en que se da primacía a los objetivos que se pretende alcanzar.

Si en el sistema anterior la consideración principal estaba principalmente en los “insumos” que se requieren para obtener los “productos”, en la nueva orientación el foco se va a poner en los resultados y el impacto que los mismos van a tener principalmente en la ciudadanía. No se descartan los insumos, pero estos pasan a formar parte de una “cadena de valor”. Con los insumos se obtienen los productos, con los cuales se alcanzan los resultados, que a su vez tienen un impacto en la comunidad.

Para ilustrar con un ejemplo, con la adquisición de las vacunas (insumo), se puede lograr el producto de que un cierto porcentaje de la población meta (p.ej. niños estén vacunados). Con este producto a su vez se puede lograr el resultado de disminuir la incidencia de cierta enfermedad, el cual a su vez tiene como impacto en la disminución de la tasa de mortalidad infantil y mejora en la salud de la población.

Como se señala en uno de los documentos de la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Económico y Social (STP):

*“La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una «cadena de valor» que ilustra los objetivos coadyuvantes y sus relaciones”<sup>86</sup>*

El siguiente cuadro contrasta el enfoque tradicional con el nuevo enfoque que se está imponiendo en la administración de los recursos financieros orientado a resultados.

ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE POR RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos.</li> <li>• Informa sobre qué insumos utilizan los organismos públicos y cuánto gastan en insumos los organismos públicos.</li> <li>• El control presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorga recursos a los organismos para que los gasten en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previstos.</li> <li>• Esos a su vez generan ciertos resultados en la sociedad.</li> <li>• Brinda información adicional sobre qué se produce en los organismos públicos, quién produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se plantean lograr con esos bienes y cuánto cuesta lograr dichos resultados.</li> </ul>
INSUMOS   PRODUCTOS	INSUMO   PRODUCTO   RESULTADO   IMPACTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El énfasis se pone en el cumplimiento de las normas y en el seguimiento de procesos estandarizados</li> <li>• Las metas son de perspectiva temporal, se limitan al ejercicio presupuestario.</li> <li>• La gestión se caracteriza por la rigidez (es la forma más segura de garantizar el cumplimiento de la norma)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El énfasis se pone en el cumplimiento de los resultados.</li> <li>• Las metas tienen necesariamente una óptica a medio y a largo plazos.</li> <li>• Permite una mayor flexibilidad en la gestión puesto que el punto de atención no está en el proceso sino en lo que se obtiene del mismo.</li> </ul>

Cuadro 1 | **Contraste entre el Enfoque Tradicional y el Enfoque Orientado a Resultados**<sup>87</sup>

<sup>86</sup> SPT: Marco Técnico del Sistema de Planificación por Resultados. <http://www.stp.gov.py/v1/instrumentos-spr/> Disponible en la web en fecha 11 marzo 2018.

<sup>87</sup> Ministerio de Hacienda MH (2011): Implementación del Presupuesto por Resultados en Paraguay. <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub017.pdf>

Para la implementación de este nuevo enfoque, la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo (STP) en coordinación con el Ministerio de Hacienda (MH), han desarrollado el “Sistema de Planificación para Resultados”. Este Sistema toma como marco general el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (gráfico 3). Este cuenta con tres ejes estratégicos y 4 líneas transversales que se traducen en 12 estrategias y 72 objetivos que se deben alcanzar para el año 2030.



- 3** Ejes Estratégicos
- 4** Líneas transversales
- 12** Estrategias

EJES ESTRATÉGICOS	LÍNEAS TRANSVERSALES			
	Igualdad de Oportunidades	Gestión pública eficiente y transparente	Ordenamiento territorial	Sostenibilidad ambiental
ESTRATEGIAS				
Reducción de pobreza y desarrollo social	Desarrollo social equitativo	Servicios sociales de calidad	Desarrollo local participativo	Hábitat adecuado y sostenible
Crecimiento económico inclusivo	Empleo y seguridad social	Competitividad e innovación	Regionalización y diversificación productiva	Valorización del capital ambiental
Inserción de Paraguay en el mundo	Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado	Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país	Integración económica regional	Sostenibilidad del hábitat global

Gráfico 3 | Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND) – fuente: [www.stp.gov.py](http://www.stp.gov.py)

Para alinear el accionar de las Organizaciones y Entidades del Estado (OEE) a los objetivos del PND, cada institución debe elaborar su **Plan Operativo Institucional** o **POI**, el cual a su vez pasa a ser la base para la elaboración de presupuesto.

Como se indica en el Decreto Presidencial No. 5.223/2016:

*“El Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 será la base para la elaboración de los Planes Operativos Institucionales de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), de los Anteproyectos y Proyectos de Presupuesto Institucional, del Presupuesto General de la Nación correspondiente al Ejercicio Fiscal 2017 y del Presupuesto Plurianual 2017-2019”.*

Además de vincular el Plan Operativo Institucional (POI), con algunos de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los Organismos y entidades del Estado (OEE) deben alinear el Plan Operativo con los Planes del Sector al cual corresponde (p.ej. Plan Nacional de Vigilancia Sanitaria, o Plan Nacional de Educación, etc.) y a su propio Plan Estratégico Institucional.

La siguiente gráfica muestra la relación de los planes estratégicos y operativos, con el presupuesto, los Recursos Humanos y materiales necesarios para alcanzar los objetivos que se traducen en Productos, Resultados e Impacto.



### 3. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN)

Como se señalara más arriba, para realizar las actividades que le va a permitir a cada Organismo y Entidad del Estado (OEE) alcanzar los resultados esperados se requiere gestionar los recursos financieros del Estado. Para el efecto se hace uso de la herramienta del presupuesto en el cual se detalla los ingresos que se espera recibir y los gastos que programa realizar. La elaboración de este presupuesto sigue un proceso que se materializa en una ley: La Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) y su correspondiente decreto reglamentario.

Esta ley contiene los presupuestos para las diversas entidades de la Administración Central del Estado, como p.ej. la Presidencia y Vice Presidencia de la República, el Congreso, el Poder Judicial, la Contraloría, los ministerios, las instituciones que dependen de los mismos, entre otros.<sup>91</sup>

El presupuesto es uno de los elementos fundamentales de la política fiscal, pues a través del mismo el Gobierno define cuánto, en qué y cómo se va a gastar los limitados recursos para alcanzar los objetivos que se considere prioritarios para el país.

#### ► Estructura Básica del presupuesto

El Presupuesto público se compone básicamente de los siguientes elementos: ingresos, gastos, saldo (déficit o superávit), y su financiamiento.

Los **Ingresos** son los recursos que recibe el Estado, tanto de los impuestos que recauda como de otras fuentes. Estos ingresos se dividen en Ingresos Corrientes e Ingreso de Capital.

INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL
<p><b>Son los ingresos que el Estado recauda normalmente por:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• impuestos, tasas, contribuciones, multas,</li> <li>• transferencias y donaciones corrientes</li> <li>• otros conceptos similares.</li> </ul>	<p><b>Incluye ingresos que provienen de:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la venta de maquinarias, vehículos, inmuebles, edificios, etc. (denominados “activos” de los organismos y entidades públicas),</li> <li>• las transferencias y donaciones de capital (ingresos provenientes de aportes de otras entidades para financiar gastos de capital).</li> </ul>

Cuadro 2 | Estructura básica de los ingresos

Los **Gastos** son los recursos financieros que el Estado utiliza para realizar los pagos de remuneraciones de los empleados públicos, las compras y adquisiciones de bienes y servicios, los pagos de los intereses de la deuda, entre otros. Se divide en Gastos Corrientes y de Capital.

<sup>91</sup> El PGN no abarca a las Municipalidades ni a la entidades binacionales de Itaipú y Yacyretá

GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL
<p><b>Son todos los gastos destinados a cubrir el costo operativo o de funcionamiento de los organismos y entidades del Estado.</b></p> <p><b>Incluye gastos en:</b></p> <p><b>servicios personales</b> (remuneraciones al personal, aportes jubilatorios, etc.)</p> <p><b>servicios no personales</b> (consumo de energía eléctrica, combustibles y lubricantes para el funcionamiento de los vehículos y maquinarias, servicios de telefonía, útiles y papelería, uniformes),</p> <p>pago de intereses por endeudamiento público, transferencias de recursos a entidades públicas o privadas para financiar gastos operativos, etc.</p>	<p><b>Sirven como instrumento para la producción de bienes y servicios proveídos por el Estado.</b></p> <p><b>Incluye los gastos destinados a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la construcción de obras públicas; reparaciones mayores;</li> <li>• compra de inmuebles, maquinarias, equipos y herramientas;</li> <li>• compra de equipos de computación; compra de equipos militares y de seguridad.</li> <li>• transferencias a otras entidades públicas o privadas para financiar gastos de capital.</li> </ul>

Cuadro 3 | Estructura básica de los gastos

**Saldo Presupuestario (Déficit o Superávit):** Cuando los ingresos son mayores que los gastos se da una situación de Superávit. Si los gastos son mayores que los ingresos entonces se da una situación de déficit, y finalmente, cuando ambos son iguales (ingresos=gastos) se está en equilibrio.

**Financiamiento:** Para financiar el presupuesto, el Gobierno recurre a tres fuentes diferentes de ingresos: los recursos del Tesoro Público (Fuente 10), los recursos del Crédito Público (Fuente 20) y los recursos generados por las mismas OEE (Fuente 30).

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO		
F10 Recursos del Tesoro	F20 Recursos del Crédito Público	F30 Recursos Institucionales
<p><b>Incluye:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Básicamente los diversos impuestos que se cobran a las personas y a las empresas.</li> <li>• También se incluyen los royalties y compensaciones recibidas de las entidades binacionales de Itaipú y Yacyretá.</li> </ul>	<p><b>Comprende recursos que provienen de:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• préstamos nacionales e internacionales contraídos por el Estado (préstamos de bancos locales; préstamos de organismos multilaterales como el BID y el BM)</li> <li>• financiamiento a través de la emisión de bonos internacionales.</li> </ul>	<p><b>Incluye:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• recursos generados por las mismas instituciones públicas y que son administrados por la misma entidad receptora.</li> </ul>

Cuadro 4 | composición de las fuentes de financiamiento del presupuesto

## REGLAS QUE RIGEN LA POLÍTICA FISCAL

En el 2013 se promulgó la ley No. 5098 de “Responsabilidad Fiscal” que tiene como principio general el “asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, teniendo como meta resultados fiscales que no causen efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica, preservando el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos” (art.3)

Para el efecto la ley establece las siguientes reglas (art.7):

1. El déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor que el 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para ese año fiscal
2. El incremento anual del gasto corriente del Sector Público no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más del 4%
3. No se podrá incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca un aumento en el salario vital mínimo y móvil vigente (del sector privado). El aumento será como máximo en la misma proporción y se aplicará en presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

### Cuadro 5 | Reglas de la Política fiscal

## 4. EL CICLO DEL PRESUPUESTO

El Presupuesto General de la Nación tiene diversas fases. Se inicia con la elaboración de los anteproyectos de presupuestos por organismos o entidades; luego se elabora el proyecto de presupuesto consolidado (unificado) de todo el sector público, y el Poder Ejecutivo lo presenta al Congreso para su aprobación. Una vez aprobado, se efectúan los gastos y se recaudan los ingresos en base al presupuesto aprobado (ejecución presupuestaria). Finalmente, se realiza el control del presupuesto para verificar si se han cumplido las normas aplicables.

En resumen, las fases del Presupuesto General de la Nación son las siguientes:

- I. Preparación (enero – abril)
- II. Decreto de Lineamientos (30 de abril) y preparación de los ante-proyectos (mayo-junio)
- III. Proyecto de Presupuesto (julio-agosto)
- IV. Análisis y Aprobación del Presupuesto (septiembre-diciembre)
- V. Ejecución del Presupuesto
- VI. Control y Evaluación



Gráfico 5 | fases del proceso presupuestario

## FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

### ► Fase I | de Preparación (enero-abril)

El MH tomando en cuenta el PND, los objetivos de la política económica, la programación monetaria y el plan anual de inversión pública, realiza el análisis para establecer las prioridades y las bases del siguiente presupuesto.

Al 30 de abril emite el decreto por el cual “se establecen los lineamientos para la elaboración del proyecto del PGN” y la “la programación de Presupuesto Plurianual” de los tres siguientes años. Estos lineamientos incluyen los montos globales que cada entidad deberá respetar al formular su propio presupuesto, al mismo tiempo de directrices muy específicas en relación a gastos que están permitidos y cuales no podrán ejercer.

### ► Fase II | Elaboración de los anteproyectos de presupuesto por parte de las OEE (mayo-junio)

Las OEE deben cargar en el portal correspondiente de la STP su POI, el cual incluye los programas de acción a desarrollar (para el cual se va a requerir los recursos del presupuesto) y los productos, resultados e impacto que se esperan lograr en el siguiente año fiscal.

Las mismas OEE deben remitir al MH, a más tardar para el 30 de Junio de cada año sus respectivos anteproyectos de presupuesto, el cual toma como base su propio POI y las directrices del MH para la formulación del anteproyecto.

► **Fase III | Elaboración de los anteproyectos de presupuesto por parte de las OEE (julio-agosto)**

El MH realiza la consolidación de todos los anteproyectos y elabora en un documento único el Proyecto del PGN el cual es presentado al Congreso Nacional a más tardar el 1 de septiembre de cada año.

► **Fase IV | Proceso de discusión y aprobación del Presupuesto**

El procedimiento de aprobación del PGN se encuentra establecido en la Constitución. Primeramente la Comisión Bicameral estudia el proyecto y presenta su dictamen en un plazo no mayor a 60 días. Este dictamen pasa a la Cámara de Diputados que tiene 15 días corridos para expedirse. Luego pasa a la Cámara de Senadores que tiene otros 15 días.

Una vez sancionado el proyecto de Presupuesto por el Congreso es enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación<sup>92</sup>.

► **Fase V | Proceso de ejecución del Presupuesto**

Una vez promulgado la Ley de PGN el MH elabora el Plan Financiero en el cual establece topes de gastos para cada una de las OEE en función de la disponibilidad de recursos y en base a una estimación de los ingresos esperados.

Posteriormente prepara el Decreto Reglamentario de la Ley de PGN, el cual tiene por objetivo uniformar criterios y facilitar la gestión de los administradores.

Se inicia propiamente el proceso de ejecución presupuestaria el cual abarca hasta el 31 de diciembre.

► **Fase VI: Control y Evaluación del proceso presupuestario**

Esta propiamente no es la fase siguiente, sino es un proceso que se realiza durante y posterior al ciclo presupuestario, y que se explica en detalle en el siguiente apartado.

## 5. EL PROCESO DE CONTROL Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO

### a) Control

El control de la ejecución del presupuesto y de la administración financiera en general de todos los organismos y entidades de del Estado, se encuentra a cargo de:

- La Contraloría General de la República, que efectúa el control externo de las cuentas y gestiones públicas.
- De una oficina específicamente creada por la Ley de Administración Financiera para este fin denominada Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), cuya función es ejercer el control interno administrativo y presupuestario de todas las entidades que forman parte de este poder del Estado.
- Las Auditorías Internas que funcionan en cada una de las instituciones del Estado.

<sup>92</sup> El PE puede promulgar la Ley sancionada por el Congreso, en cuyo caso entrará en vigencia. O bien, puede vetar parcial o totalmente el proyecto, en cuyo caso vuelve al Congreso, el cual puede ratificarse en su decisión por mayoría absoluta (mitad más uno del total de miembros).

Para el efecto, los organismos y entidades del Estado deben tener a disposición de los órganos del control interno y externo correspondiente, la contabilidad al día y la documentación de respaldo de las cuentas correspondientes a las operaciones efectuadas y registradas.

Al mismo tiempo deben presentar los informes obligatorios sobre la ejecución del presupuesto, y el Informe Anual de Rendición de Cuentas. Este último debe ser presentado a la Contraloría General de la República (CGR) y debe contener la documentación que respalde y justifique la gestión administrativa en la forma, tiempo y lugar señalados en la legislación respectiva.

## b) Evaluación

Este otro componente del sistema de administración financiera es el que ha tenido en Paraguay el menor desarrollo. Desde el 2011 ha habido la intención de la Dirección General de Presupuesto del MH de avanzar en un sistema de evaluación que permita verificar el progreso de las políticas y programas públicos hacia el cumplimiento de las metas establecidas en los mismos programas.

En ese sentido, se introdujeron tres herramientas con vistas a aplicar gradualmente el enfoque orientado a resultados en la gestión pública. Estas herramientas son los indicadores de desempeño, la Evaluación de los Programas Públicos y el Balance Anual de la Gestión Pública.



Tanto los “Indicadores de Desempeño” como la “Evaluación de Programas Públicos”, “facilitan el seguimiento, monitoreo y evaluación del desempeño a corto, mediano y largo plazo, por cada objetivo específico definido a nivel de Programa/Subprograma; mientras que el último, “Balance Anual de Gestión Pública” contempla una mirada global de la gestión institucional de los OEE en un año determinado, teniendo en cuenta la misión y objetivos de su creación y la alineación de logros alcanzados por cada uno de los programas existentes para el cumplimiento de los mismos”<sup>93</sup>.

Una limitación que hasta la fecha de redactar el presente documento se tiene es que estas evaluaciones no son consideradas ni por las entidades ni por los congresistas para la elaboración del nuevo presupuesto.

<sup>93</sup> MH: Presupuesto para Resultados. Evaluación 2015. <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto>

## RESUMEN DEL CAPÍTULO

VI

Cada una de las instituciones del Estado necesariamente requiere **gestionar recursos financieros** para cubrir sus gastos administrativos y financiar las diversas acciones que debe realizar para cumplir con su misión institucional. Para el efecto el Estado cuenta con un elaborado sistema de administración financiera. Es importante resaltar que este sistema está en proceso de cambio, imponiéndose un nuevo enfoque de orientación a resultados.

Central a todo este sistema es la herramienta del **Presupuesto General de Nación (PGN)** en el cual se detalla los ingresos que se espera recibir y los gastos que se programa realizar, a nivel de cada institución. En el capítulo se detalla el ciclo que sigue el proceso presupuestario el cual pasa por las diversas fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación. Su conocimiento es de gran importancia para todos los directivos y funcionarios que requieren gestionar recursos en el cumplimiento de sus funciones.

## CAPITULO VII

# LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS



### CONTENIDO DEL CAPÍTULO

**Introducción**

**1. Marco Legal Paraguayo**

**2. Objeto y ámbito de aplicación**

**3. Entidades sujetas a la Ley de Contrataciones Públicas**

**4. Principios Generales de Contrataciones Públicas**

**5. Sistema de Información de Contrataciones Públicas**

**Resumen del capítulo**

## INTRODUCCIÓN

Tal como se ha señalado a lo largo del capítulo anterior, la gestión de contrataciones del sector público está sometida a determinados principios, reglas y procedimientos que son distintos a los del sector privado. En efecto, los administradores públicos están obligados – por regla general – a dar a publicidad a sus procesos de contratación, a transparentar su gestión y a garantizar un trato igualitario a los proveedores y contratistas interesados. En el sector privado, el administrador puede seleccionar a los proveedores de su preferencia y no están sujetos a la obligación de publicidad y transparencia.

Por tanto, el conocimiento de estos principios, reglas y procedimientos de contrataciones en la función pública es elemental para lograr una gestión de contrataciones eficiente y transparente.

Las compras públicas constituyen el proceso mediante las instituciones públicas – *centralizadas* o *descentralizadas*– implementan sus políticas y estrategias para satisfacer las necesidades públicas. El Estado, recurre al mercado para proveerse de bienes y servicios que le permitan cumplir con sus funciones, y para ello, busca proveedores especializados.

La licitación es un procedimiento, donde todos los interesados pueden ofertar basados en reglas de participación y derivará de ella la selección de la propuesta más conveniente para el Estado.

## 1. MARCO LEGAL PARAGUAYO

La actividad contractual está regulada por la legislación administrativa, que tiene como idea evitar que por parte de las administraciones se cometan abusos al momento de elegir a los contratantes. Se busca con ello que la elección sea la más adecuada, sea controlable y que dé el máximo de certeza para quien pueda tener interés.

El Estado Paraguayo cuenta con un marco jurídico para la implementación del sistema de adquisición de bienes y/o servicios que se encuentra dispuesto en la Ley N° 2051/2003 de Contrataciones Públicas, sus modificaciones y reglamentaciones<sup>94</sup> y es aplicada a todos los Organismos y Entidades del Estado, y Municipalidades cuando realizan adquisición y locación de bienes, contratación de servicios y consultorías y construcción de obra pública.

### ► Objeto y ámbito de aplicación

El Objeto de la Ley es establecer el sistema de contrataciones del sector público del Paraguay y regular las etapas del procedimiento de contratación.

Los tipos de contratos alcanzados son:

- Adquisiciones de todo tipo de bienes,
- Locaciones de todo tipo de bienes,
- La contratación de servicios en general,
- Los servicios de consultoría
- De obras públicas.



Gráfico 1 | Tipos de contratos

<sup>94</sup> Ley N° 2051/2003 de Contrataciones Públicas cuenta con una modificación mediante la Ley N° 3439/2007, y varios decretos reglamentarios, de ellos los más generales son el Decreto N° 21909/2003 y sus modificatorios los Decretos N° 5174/2005 y N° 3719/2015. Existen otros varios decretos que regulan cuestiones específicas relacionadas a las contrataciones del Estado Paraguayo, como ser la de Subasta a la Baja Electrónica, Convenio Marco, Sistema de Proveedores del Estado, Sistema de Pago a Proveedores, Igualmente los procesos jurídicos tienen su reglamentación específica mediante el Decreto N° 7434/2011.

## 2. INSTITUCIONES PÚBLICAS SUJETAS A LA LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

La legislación es aplicada a todas las instituciones del Estado, incluyendo Gobernaciones y Municipalidades.

- ▶ Los organismos de la Administración Central del Estado, integrada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga;
- ▶ Los gobiernos departamentales; las universidades nacionales; los entes autónomos, autárquicos, de regulación y de superintendencia; las entidades públicas de seguridad social; las empresas públicas y las empresas mixtas; las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario; las entidades financieras oficiales; la Banca Central del Estado, y las entidades de la Administración Pública Descentralizada; y,
- ▶ Las municipalidades, estas últimas además cuentan con una regulación sobre contrataciones públicas en la Ley N° 3966 Orgánica Municipal que data del año 2010.



Gráfico 2 | Organismos y entidades sujetos a la Ley de Contrataciones Públicas

## EXCLUSIONES

Los únicos casos en que no se aplica la ley de Contrataciones Públicas son los siguientes:

- ▶ Los Servicios Personales regulados por la Ley de la Función Pública
- ▶ Contrataciones de las binacionales Itaipú y Yacyreta
- ▶ Los contratos de las organizaciones vecinales y otras asociaciones de la sociedad civil, aun cuando reciban recursos públicos
- ▶ Los contratos Financiados por Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM).
- ▶ Los contratos de Participación Público-Privada (APP) que son regulados por la ley 5102/2013
- ▶ Las concesiones de Obras y Servicios Públicos.
- ▶ Los permisos, licencias o autorizaciones para el uso y explotación de bienes del dominio público, como los otorgados para la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos
- ▶ Las contrataciones que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte.
- ▶ Las contrataciones de transporte de correo internacional y las de transporte de correo interno.
- ▶ Las contrataciones afectadas a las operaciones de crédito público, de regulación monetaria, financiera y cambiaria y, en general, a las operaciones financieras.

### Cuadro 1 | De las Exclusiones

## 3. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

En el Paraguay, la Ley N° 2051/03 consagró los Principios Generales que regirán a la actividad de la contratación pública, como fundamento de la normativa (Art. 4 de la ley).

- ▶ **Economía y Eficiencia**  
Planificar y Programar los requerimientos para que las necesidades públicas se satisfagan en las mejores condiciones de calidad, costo y oportunidad.
- ▶ **Igualdad y Libre Competencia**  
Todo potencial oferente que cuente con solvencia (técnica, legal y económica) para contratar con el estado participe en igualdad de oportunidades.
- ▶ **Transparencia y Publicidad**  
Garantizar a los proveedores y la ciudadanía el acceso irrestricto y oportuno a toda la información relacionada a la contratación pública.
- ▶ **Simplificación y Modernización Administrativa**  
Facilitar el acceso a procedimientos sencillos y transparentes con reglas generales claras, objetivas e imparciales.
- ▶ **Desconcentración de Funciones**  
Mediante la centralización normativa y descentralización operativa fortalecer la actividad regional y la adecuada delegación de facultades.

## 4. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (SICP)

Basado en el principio de publicidad y transparencia, el Paraguay cuenta con un sistema de información que permite automatizar las distintas etapas de los procesos de contrataciones, publicar los requerimientos de bienes, locación, servicios u obras públicas desde su planificación hasta el cumplimiento total de las obligaciones contractuales y de la elaboración de datos estadísticos. Además, en este portal se encuentra información actualizada sobre la legislación, las resoluciones de la Dirección Nacional de Contrataciones y otras informaciones relevantes.

La Ley prevé la retención del 0,4% del importe de cada factura que presenten al cobro los proveedores y contratistas, los cuales están destinados a la implementación, operación, desarrollo, mantenimiento y actualización del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

La dirección oficial del portal de las contrataciones que realiza el Estado Paraguayo se encuentra en <https://www.contrataciones.gov.py/>



Gráfico 3 | del Portal de la DNPCP Fuente: [www.contratacionespublicas.gov.py](http://www.contratacionespublicas.gov.py)

## 5. ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El sistema de contrataciones públicas está conformado principalmente por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y las Administraciones Contratantes. Conforme al principio de centralización normativa y descentralización operativa, cada Administración (organismo, entidad o municipalidad) es responsable del proceso de contratación y de la ejecución contratante, siendo la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas el ente normativo y técnico.

## 5.1. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)

El sistema nacional de contrataciones, dispuso la creación de una institución administrativa facultada para diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y las municipalidades. La misma es una institución autónoma y autárquica, con personería jurídica de derecho público, está relacionada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas es ejercida por el Director Nacional, nombrado por el Poder Ejecutivo.

La DNCP conforme a su carta orgánica (Ley N° 3439/2007) es, dependiente del Poder Ejecutivo, y fue creada en sustitución de la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), como institución de regulación y verificación de las contrataciones que caen en el ámbito de la aplicación de la Ley N° 2.051/2003 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”.

Sus atribuciones se encuentran descriptas principalmente en la Ley 2051/03 y en su modificación, la Ley 3439/2007<sup>95</sup>, así como en otras disposiciones normativas. Dichas atribuciones pueden sistematizarse de la siguiente manera<sup>96</sup>:

Regulatorias o Normativas	Verificación y Control	Sanciones	Orientación y Capacitación	Transparencia
<ul style="list-style-type: none"> <li>Resoluciones reglamentarias</li> <li>Pliegos Estándares de uso obligatorio</li> <li>Reglamentar las UOC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión técnico-normativa</li> <li>Verificación de la ejecución de los contratos</li> <li>Investigaciones de oficio o por denuncia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Declaración de nulidad de actos y contratos.</li> <li>Suspensión procesos de contratación y de ejecución contractual</li> <li>Resolución protestas</li> <li>Procedimientos de avenimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoramiento a las UOC</li> <li>Programas de Capacitación y Especialización en Contrataciones Públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP),</li> <li>Registro de oferentes, proveedores y contratistas inhabilitados</li> <li>Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE);</li> <li>Catálogo de Bienes y Servicios.</li> </ul>

Cuadro 2 | de las Atribuciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

## 5.2. Administraciones convocantes

Las administraciones convocantes se encargan de elaborar sus planes de contratación, realizar y tramitar los llamados, establecer las bases y condiciones, evaluar las ofertas, adjudicar, celebrar y administrar los contratos.

Dentro de cada Administración Convocante, la **máxima autoridad de la instancia** es el órgano que, por lo general, ejerce el rol de representante legal de ella y tiene la capacidad legal para obligar a la institución y suscribir el contrato. El órgano que ejerce este rol e encuentra establecido en las respectivas cartas orgánicas de las instituciones (Ministros, Intendentes, Gobernadores, Secretarios Ejecutivos, Presidentes de entes, etc.).

<sup>95</sup> Ver Ley 3439, Art. 3

<sup>96</sup> Fuente: Manual de gestión de contratos de obra pública. DNCP con apoyo de USAID/CEAMSO. 2017.

Las **Unidades Operativas de Contratación (UOC)**: “Son las unidades administrativas que en cada organismo, entidad y municipalidad se encargan de ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas en esta ley”<sup>97</sup>. Cada institución puede crear más de una UOC, considerando la ubicación geográfica y el volumen e importancia de sus contrataciones.

El **Administrador del Contrato** es la dependencia institucional o persona responsable (dependiendo de su tamaño y la cantidad o complejidad de los procesos de contrataciones), que realiza el seguimiento de las condiciones pactadas para la provisión de los bienes, obras y servicios contratados, velando por la correcta ejecución del contrato. Normalmente, en la práctica, esta función es asignada a la dependencia que se encuentra vinculada a la necesidad a ser satisfecha. Ejemplo: si se trata de un contrato de obra, la dirección, administración y control del contrato usualmente se le atribuye a la Dirección de Obras o dependencia similar.<sup>98</sup>

Existen también otros órganos que intervienen en la gestión de contratos, como las unidades técnicas requirentes, las asesorías legales, las auditorías institucionales y las áreas financieras.

### 5.3. Procedimientos de Contratación<sup>99</sup>

En el Paraguay la legislación estableció la existencia de procedimientos ordinarios, modalidades complementarias y excepciones a la licitación para que las instituciones públicas lleven adelante sus contrataciones.

Procedimientos Ordinarios	Modalidades Complementarias	Excepciones a la Licitación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licitación Pública</li> <li>• Concurso de Oferta</li> <li>• Contratación Directa</li> <li>• Fondo Fijo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subastas electrónica</li> <li>• Convenio marco</li> <li>• Precalificaciones</li> <li>• Con financiamiento del Proveedor</li> <li>• Productos de agricultura familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En función de la imposibilidad de competencia</li> <li>• Por Urgencia, Emergencia o Fuerza Mayor</li> <li>• Seguridad Nacional</li> </ul>

Cuadro 3 | de los procedimientos, modalidades y excepciones

Para la determinación del procedimiento de contratación se considera la estimación del costo en jornales mínimos, establecida por la Convocante con carácter previo a la convocatoria.

#### ► Procedimientos Ordinarios

Los procedimientos ordinarios incluye son de cuatro tipos: los de Licitación Pública para montos mayores a 10.000 jornales mínimos (JM), los de concurso de oferta para montos mayores a 2.000 y menores a 10.000 JM, las de contratación directa menores a 2.000 JM y las de Fondo Fijo cuando sean menores a 20 JM.

<sup>97</sup> Ley 2051/2003, Art. 3, inciso y siguientes)

<sup>98</sup> Manual de Contrataciones Públicas para UOC. DNCP con el apoyo de USAID/CEAMSO

<sup>99</sup> Nota: Mayor detalle de los procesos y procedimientos en el Manual de Contrataciones Públicas en [www.contrataciones.gov.py](http://www.contrataciones.gov.py)



Gráfico 4 | de las modalidades y rangos presupuestarios

Excepcionalmente, para la determinación del procedimiento de selección, las Convocantes tomarán en cuenta las causales eximentes de la licitación establecidas en la Ley.

Del mismo modo, los diversos plazos difieren según el tipo de procedimiento. Por ejemplo, en el caso de la Licitación Pública se requiere difundir durante 20 días en el Portal de Contrataciones. Este tiempo se duce para el Concurso de Oferta a 10 días, para la Contratación Directa a 5 días, y para Fondo Fijo a 3 días.

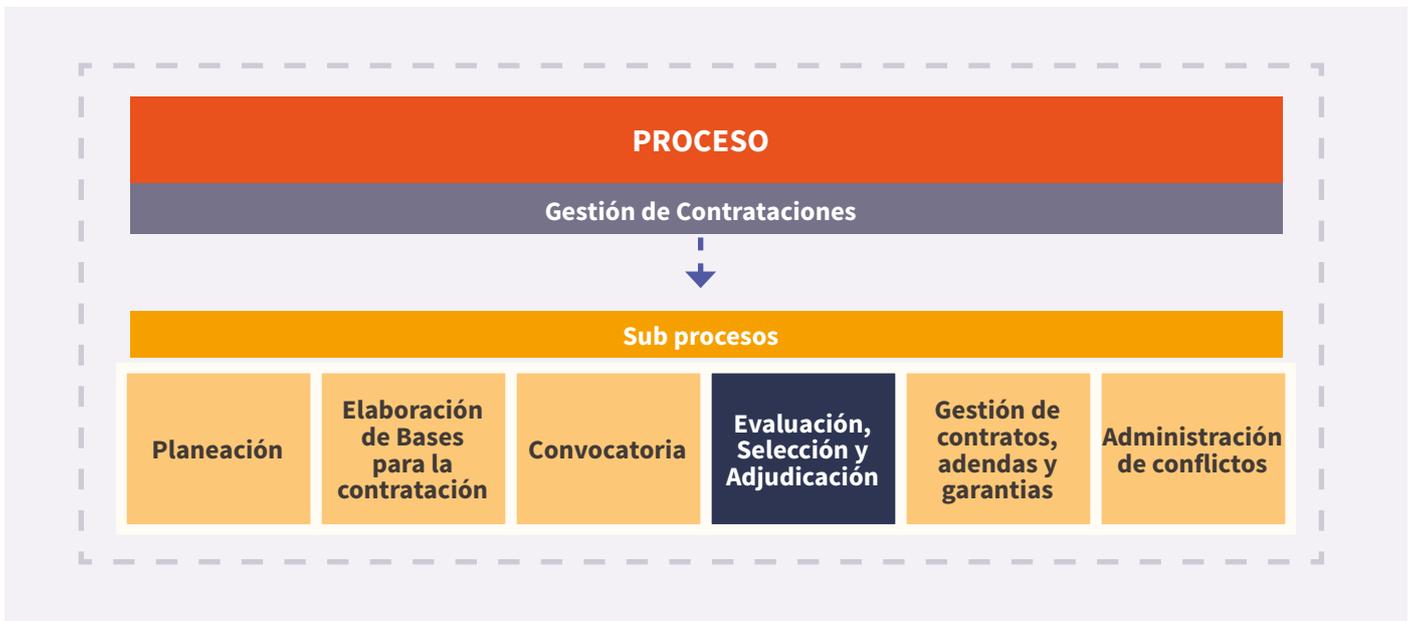


Gráfico 5 | del Proceso de Contratación Pública <sup>100</sup>

<sup>100</sup> Fuente: DNCP, 2017 - Resolución N° 2595/17, la DNCP aprobó el “Manual de Contrataciones Públicas para Unidades Operativas de Contratación”. <https://www.contrataciones.gov.py/noticias/90.html>

## RESUMEN DEL CAPÍTULO

VII

Toda organización requiere adquirir diversos tipos de bienes o contratar servicios para desarrollar las funciones que le son propias. Al ser una institución pública **debe cumplir con ciertos principios y seguir procedimientos** que son muy diferentes a los del sector privado. Estos procedimientos desarrollan mecanismos para que estas contrataciones sean eficientes, eficaces, transparentes y aseguren la igualdad de oportunidades de participación para todos los oferentes interesados.

Central a este sistema de contrataciones públicas son las convocatorias o llamados, las cuales adoptan diversas modalidades en función a las características de las contrataciones que se requiera realizar.

---

## CAPITULO VIII

# LOS SISTEMAS DE CONTROL



### CONTENIDO DEL CAPÍTULO

**Introducción**

**1. El Sistema de Control Interno**

**2. El Sistema de Control Externo**

**3. Los Órganos de Control**

**Resumen del capítulo**

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta los sistemas de control, considerado una de las herramientas más importantes para que las instituciones puedan lograr sus objetivos y cumplir con su misión.

Estos sistemas permiten a la institución alcanzar una utilización eficiente y eficaz de sus recursos, además de prevenir situaciones de corrupción, desvíos de recursos o fraudes, evitando la violación de los principios y las normas que rigen los diversos actos administrativos en las instituciones.

De acuerdo al Título VII de la Ley N° 1535/1999 de Administración Financiera del Estado se tienen dos sistemas de control: el control interno, y el control externo.

El control interno incluye instrumentos, mecanismos y técnicas de control gestionados por la misma institución. El control externo, de acuerdo al artículo 63 de la misma Ley, es el realizado mediante las acciones que para tal efecto se ejerzan con posterioridad a la ejecución de las operaciones de las entidades y organismos del Estado y está a cargo de los órganos externos de control del Estado.

En lo que sigue del capítulo se abordará el modelo estándar de control interno que se aplica en Paraguay y que se denomina MECIP, para luego analizar los sistemas de control externo y los entes encargados de ejercer esa función.

## 1. EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Según la Ley N° 1535/1999 de Administración Financiera del Estado, todas las instituciones públicas deben adoptar mecanismos de control interno. Es así que cada institución fue desarrollando sus propios sistemas internos de control, habiendo una gran disparidad en los criterios, los mecanismos y las actividades de control sin que hubiera un marco técnico y conceptual que sea consistente.

Es así que a partir de las políticas y programas de modernización del Estado, juntamente con la cooperación técnica del gobierno de los Estados Unidos.<sup>101</sup>, a través del Programa Umbral en el año 2008 se construye un sistema homogéneo de control interno para todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE), que incorpora las prácticas más modernas de control a nivel internacional, y que toma en cuenta el marco legal y normativo del sector público en Paraguay, y se desarrolla una herramienta estándar para el control de las instituciones del sector público.

### 1.1. El Modelo Estándar de Control Interno

El modelo o herramienta se denomina MECIP o Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas, el cual es adoptado oficialmente por la Contraloría General de la República CGR, con lo cual cada Organismo y Entidad del Estado queda obligado a adoptarlo como estructura de control permanente.

En base a la experiencia adquirida en la implementación del MECIP en el transcurso de los años, y con la cooperación del apoyo del Programa de Democracia y Gobernabilidad de USAID/Paraguay implementado por CEAMSO se revisa y actualiza el modelo, generándose una nueva versión, la de Mecip 2015<sup>102</sup>, la cual es adoptada por resolución de la CGR<sup>103</sup>, siendo obligatoria su implementación por parte de todas las OEE a partir de enero del 2018.



El Mecip 2015, facilita la implementación del control interno, profundiza el enfoque basado en la gestión de riesgos, fortalece el proceso de evaluación independiente e incrementar la capacidad de integración del sistema de control con diferentes sistemas de gestión.

*“La norma define “qué” se debe controlar de manera prioritaria, y cada institución pública define “cómo” implementar los controles. Los elementos del anterior modelo (2008), las guías y formatos no se descartan ni pierden validez, pueden ser utilizados opcionalmente, así como otros formatos, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la nueva norma”.*

<sup>101</sup> Este apoyo se da a través de la Corporación Desafío del Milenio, cuyos fondos son administrados por USAID, y específicamente por su Misión en Paraguay.

<sup>102</sup> fuente: Tríptico MECIP2015

<sup>103</sup> Res. CGR N° 377/16 - Por la cual se adopta la Norma de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay MECIP:2015

El modelo establece los requisitos básicos que debe cumplir cada OEE. Estos requisitos se agrupan en cinco componentes:

- A. Ambiente de Control
- B. Control de la Planificación
- C. Control de la Implementación
- D. Control de la Evaluación
- E. Control para la Mejora

Estos componentes a su vez son desplegados en una serie de Principios (requisitos) que en algunos casos vuelven a dividirse en Elementos que facilitan su comprensión.

A la derecha la lista detallada de los cinco componentes y sus elementos.

## REQUISITOS

### Ambiente de Control

1. Compromisos de la alta dirección
2. Acuerdos y compromisos éticos
3. Protocolo de buen gobierno
4. Política de gestión del talento humano

### Control de la Planificación

1. direccionamiento estratégico
2. gestión por procesos
3. estructura organizacional, e
4. identificación y evaluación de riesgos.

### Control de la Implementación

1. Control operacional
2. Competencia, formación y toma de conciencia
3. Gestión de la información
4. Comunicación.

### Control de la Evaluación

1. Seguimiento y medición del control interno
2. Auditoría interna.

### Control para la Mejora

1. Análisis crítico del sistema de control interno
2. Mejora continua.

## Cuadro 1 | Componentes del MECIP

En el Manual disponible en la Contraloría General de la Republica, al cual el lector puede fácilmente recurrir, se presenta una explicación detallada de los atributos de cada uno de los principios y elementos que cada organismo debe poner en práctica.

Sólo a modo ilustrativo reproducimos el primer componente que es el de Creación de un **Ambiente de Control** con su primer requisito (“1. Compromiso de la Alta Dirección) y el primer elemento (1.1.Política de Control Interno)<sup>104</sup>

El objetivo principal de este componente indica de manera clara el nivel de liderazgo y compromiso necesarios por parte de la Máxima Autoridad (requisito 1), y cómo la Dirección debe “establecer, implementar y mantener” una “Política de Control Interno” (item 1.1).

<sup>104</sup> Fuente: Material de difusión del MECIP 2015

## PRIMER COMPONENTE CREACIÓN DE UN AMBIENTE DE CONTROL

La institución debe propiciar una conciencia de control que influya profundamente en la cultura organizacional de la institución manteniendo su orientación al cumplimiento de su función constitucional, legal y la finalidad social del Estado.

### Requisito 1 | Compromisos de la Alta dirección

*la Máxima Autoridad Institucional debe demostrar liderazgo y compromiso con respecto al sistema de control interno al:*

- ▶ Asumir la responsabilidad sobre la efectividad del sistema de control interno,
- ▶ Asegurar que se establezca la política de control interno,
- ▶ Asegurar que los requisitos del sistema de control interno se integren dentro de los procesos estratégicos, misional y de apoyo;
- ▶ Promover el uso del enfoque basado en procesos y en la administración de los riesgos,
- ▶ Asegurar que los recursos necesarios para el sistema de control interno estén disponibles,
- ▶ Asegurar que el sistema de control interno logre los resultados previstos;
- ▶ Asumir el compromiso, dirigiendo y apoyando a todos los niveles de la organización para contribuir a la efectividad del sistema;
- ▶ Promover la mejora continua.

### Elemento 1.1. Política de control interno

La dirección debe establecer, revisar y mantener la política de control interno, que:

- a. sea adecuada al propósito y al contexto de la organización, y apoye al direccionamiento estratégico;
- b. proporcione un marco de referencia para el establecimiento y la revisión de los principios de control institucional;
- c. incluya el compromiso de cumplir los requisitos aplicables;
- d. oriente a los funcionarios a hacer lo correcto;
- e. incluya el compromiso de mejora continua del sistema de control interno.

La política de control interno debe:

- a. estar formalmente documentada;
- b. ser comunicada, entenderse y aplicarse dentro de la institución;
- c. estar disponible para los grupos de interés pertinentes;
- d. ser revisada periódicamente para asegurar su conveniencia y adecuación continua.

La política de control interno debe ser aprobada por la Máxima Autoridad institucional, a través de un acto administrativo.

La institución debe asegurar que la política de control interno sea el marco de referencia para la configuración de los demás componentes y principios de control interno.

### Cuadro 2 | Componente 1 – fuente: MECIP2015.

Será clave el **Compromiso de la máxima autoridad** en la implementación de los demás elementos:

- ▶ **Los Acuerdos y compromisos éticos,**
- ▶ **El Protocolo de buen gobierno,**
- ▶ **La Política de Gestión del Talento Humano.**

Si bien la creación del ambiente de control es el primer requisito y responsabilidad de la máxima autoridad, el sistema de control interno en su conjunto es responsabilidad no solo de estas autoridades, sino de todos los que trabajan en la institución.

Así por ejemplo, es responsabilidad de los que trabajan en la Contabilidad de la institución que la información que proporcionen sea precisa, exenta de errores. El funcionario que tiene a su cargo el manejo del stock de suministros, tiene que asegurarse de ejercer un buen control y tener al día el inventario, tomando las medidas preventivas para evitar toda posibilidad de desvíos o fugas. Y así sucesivamente. En esto precisamente consiste el **autocontrol** que es uno de los tres fundamentos del Control Interno, siendo los otros dos la **autorregulación** y la **autogestión**.

## 1.2. Fundamentos Control Interno<sup>105</sup>

Los fundamentos constituyen la base que rige y orienta el control interno bajo el principio de que en las instituciones públicas, el interés general de la ciudadanía prevalece sobre el interés particular.

<b>AUTOCONTROL</b>	Es la capacidad de cada funcionario público, independientemente de su nivel jerárquico en la Institución, para evaluar su trabajo, detectar desviaciones, efectuar correctivos y mejorar la ejecución de los procesos, actividades y tareas bajo su responsabilidad. El autocontrol se expresa en la responsabilidad, la capacidad y la ética de los funcionarios de la Institución, para ejercer control sobre sus actuaciones y la función a su cargo.
<b>AUTORREGULACIÓN</b>	Es la capacidad institucional para definir las normas, políticas y procedimientos que permitan la coordinación eficiente y eficaz de sus actuaciones, haciendo transparente el ejercicio de su función ante la sociedad y los diferentes grupos de interés.
<b>AUTOGESTIÓN</b>	Es la capacidad de la Institución para interrelacionar la autorregulación y el autocontrol con el fin de establecer la forma más efectiva ejecutar sus funciones. Es la capacidad institucional para interpretar, coordinar y aplicar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido delegada por la ley.

## 1.3. Niveles en el Sistema de Control Interno

<b>AUTOCONTROL</b>	El nivel más básico es el auto-control que fue explicado en la sección anterior, en el cada funcionario independientemente de su nivel jerárquico ejerce control sobre sus actuaciones.
<b>CONTROL JERÁRQUICO</b>	Un segundo control es el control jerárquico. Es decir, es el control que ejerce el funcionario de jerarquía superior sobre el subalterno. El mismo es ejercido en virtud de las responsabilidades y atribuciones implícitas de supervisión y control que tiene todo funcionario superior sobre sus subordinados.  Este control jerárquico, como lo dice la ley, es generalmente “ex – ante” pues se ejerce con anterioridad a la realización de los actos (por lo general, a través de órdenes, instrucciones, autorizaciones), aunque nada impide que se lo realice también en forma simultánea o con posterioridad al acto. Por ejemplo, el superior puede solicitar a sus subordinados que brinden informes detallados acerca de las actividades ya realizadas, medidas que también implica una actividad de control.
<b>AUDITORIA INTERNA INSTITUCIONAL</b>	Siguiendo con los niveles de control, el siguiente nivel está a cargo de la Auditoría Interna Institucional.

<sup>105</sup> CGR: Resolución No. 424/2008 por el cual se adopta el MECIP para las entidades públicas del Paraguay.

Según la misma norma del MECIP: 2015

“La institución debe llevar a cabo auditorías del sistema de control interno a intervalos planificados para determinar si el sistema de control interno:

- a) Satisface los requisitos de esta norma y los requisitos de control interno establecidos por la organización;
- b) Cumple la normativa legal vigente;
- c) Se ha implementado y se mantiene de manera eficaz”<sup>106</sup>

Por otra parte, se señala en la misma norma que “La dirección responsable del área auditada debe asegurarse que se realicen las acciones correctivas o de mejoras necesarias, sin demora injustificada, para eliminar los desvíos detectados y sus causas”<sup>107</sup>.

En la misma línea de lograr el cumplimiento de los mecanismos de control interno; una de las funciones de la Auditoría Interna Institucional es la de semestralmente evaluar el grado de implementación del MECIP y remitir a la AGPE para su procesamiento. Por lo que, la **Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE)**, cumple el rol de órgano de control y supervisión para todas las entidades que integran este poder del Estado.

La AGPE semestralmente recibe las auto-evaluaciones del grado de implementación MECIP que les son presentadas por las Auditorías Internas Institucionales de las casi 140 OEE que dependen del Poder Ejecutivo. La AGPE revisa y realiza los ajustes que considere pertinentes para emitir una evaluación final con una calificación que va de 0.00 a 5.00. Esta calificación es para cada una de las Normas que debe cumplir cada OEE.

CALIFICACIÓN	VALORACIÓN
4.01 - 5.00	Adecuado
3.01 - 4.00	Satisfactorio
2.01 - 3.00	Deficiente
0.01 - 2.00	Inadecuado

Cuadro 3 | calificaciones y valoraciones de los organismos

La evaluación final es presentada en un informe al Poder Ejecutivo<sup>108</sup> y publicada en el portal del MECIP en la que la ciudadanía puede informarse de la calificación que recibió cualquiera de las OEE del P.E.<sup>109</sup>

Este sistema desarrollado por la AGPE ha generado un efecto muy positivo, estimulando a las autoridades y responsables de cada institución a cumplir con los estándares del MECIP para mejorar su ubicación en el ranking de las instituciones públicas del país. Como ilustración presentamos el ranking de las Empresas y Entes Autárquicos de acuerdo a la última evaluación publicada, correspondiente al primer semestre del 2017<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> CGR (2015, noviembre): MECIP 2015. Normas de Requisitos Mínimos para Sistemas de Control Interno. USAID. CEAMSO. p. 37

<sup>107</sup> Id.

<sup>108</sup> <http://www.mecip.gov.py/mecip/?q=node/679>

<sup>109</sup> <http://www.mecip.gov.py/mecip/?q=reportes>

<sup>110</sup> id.

## Resumen de Resultados

Periodo: 1er. Semestre 2017 Tipos de instituciones: Empresas y Entes Autárquicos

Nro	Institución	FASE DE DISEÑO	DE CONTROL ESTRATÉGICO	DE CONTROL DE GESTIÓN	DE CONTROL DE EVALUACIÓN	Calificación	Fecha de Última Remisión
1	Secretaría Nac. de la Vivienda	5 Adecuado	5 Adecuado	5 Adecuado	5 Adecuado	5 Adecuado	30-06-2017
2	Petróleos Paraguayos	5 Adecuado	5 Adecuado	4,13 Adecuado	4,89 Adecuado	4,75 Adecuado	28-06-2017
3	Industria Nac. del Cemento	4,63 Adecuado	4,56 Adecuado	4,91 Adecuado	4,83 Adecuado	4,73 Adecuado	30-06-2017
4	Administración Nac. de Nav. y Puertos	5 Adecuado	3,97 Satisfactorio	3,78 Satisfactorio	3,56 Satisfactorio	4,08 Adecuado	29-06-2017
5	Inst. Nacional de Cooperativismo	4,5 Adecuado	3,95 Satisfactorio	4,02 Adecuado	3,58 Satisfactorio	4,01 Adecuado	30-06-2017
6	Compañía Paraguaya de Comunicaciones	4,88 Adecuado	3,98 Satisfactorio	3,48 Satisfactorio	2,72 Deficiente	3,76 Satisfactorio	30-06-2017
7	Administración Nacional de Electricidad	4,25 Adecuado	2,89 Deficiente	3,67 Satisfactorio	3,22 Satisfactorio	3,51 Satisfactorio	30-06-2017
8	ESSAP	3,88 Satisfactorio	3,92 Satisfactorio	2,84 Deficiente	3,08 Satisfactorio	3,43 Satisfactorio	28-06-2017
9	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	4,5 Adecuado	3,19 Satisfactorio	0,99 Inadecuado	3,75 Satisfactorio	3,11 Satisfactorio	30-06-2017

Gráfico 4 | ejemplo de resumen de resultados de la calificación y valoración

Por otro lado, la **Contraloría General de la República (CGR)**, en un nivel superior de control se encuentra la CGR que precisamente utiliza el MECIP como marco para el control, fiscalización y evaluación de los sistemas de control interno de las OEE de los tres poderes del Estado. Sobre el alcance de la supervisión que ejerce nos referimos más adelante al analizar los organismos de control del Estado.

## 2. SISTEMA DE CONTROL EXTERNO

En las secciones anteriores analizamos el control interno. Ahora pasamos al segundo tipo de control que es el externo.

Sobre este control, cabe hacer la siguiente precisión: si bien la Ley N° 1535 hace alusión en este caso a la Contraloría General de la República, cabe decir que el control que realiza este órgano es de carácter administrativo no jurisdiccional.

En efecto, si bien la Contraloría es un órgano externo a la administración, no forma parte del Poder Judicial ni dicta actos con fuerza de cosa juzgada en el marco de un proceso jurisdiccional. Sus operaciones o actos son de carácter administrativo.

Además del control externo administrativo no jurisdiccional, también existe un control externo de carácter jurisdiccional que es el realizado por los órganos judiciales en el marco de procesos jurisdiccionales en los cuales se revisan actos de la administración (Por ejemplo, el proceso contencioso-administrativo; el juicio de rendición de cuentas; entre otros).

Por último, en materia de control externo, también cabe mencionar el control parlamentario que se ejerce a través de la revisión del informe anual que presenta el Poder Ejecutivo al Congreso de conformidad a la Constitución.

Un tipo de control que también suele incluirse en la clasificación doctrinaria es el control ciudadano.

Corresponde aclarar que con esta modalidad no se está haciendo alusión a controles de tipo institucional ni se pretende atribuir a los ciudadanos facultades reservadas a los órganos públicos que integran la administración activa o de control. Más bien se está haciendo referencia a mecanismos, procedimientos y espacios que se establecen para que los ciudadanos reciban información pública sobre la gestión y tengan la posibilidad de formular denuncias, propuestas y sugerencias acerca de la actividad administrativa.

En ese sentido, el control ciudadano tiene su sustento jurídico en el mismo principio constitucional de publicidad de los actos de gobierno y en el derecho – también de rango constitucional - de peticionar a las autoridades.

	Forma de control	Órgano de control	Oportunidad del control	Actos de control
Control interno	1. Jerárquico (administrativo no jurisdiccional)	Responsables de cada administración	Generalmente anterior y permanente. También puede ser simultáneo o posterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órdenes</li> <li>• Requerimientos de Informes</li> <li>• Autorizaciones</li> <li>• Sanciones</li> <li>• Aprobaciones.</li> <li>• Resoluciones de recursos jerárquicos (Son actos administrativos no jurisdiccionales)</li> </ul>
	2. De auditoria (administrativo no jurisdiccional)	Auditoría General del Poder Ejecutivo  Auditorías Institucionales	Generalmente de carácter posterior y deliberado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditorias de gestión, financieras, etc.</li> </ul> (Tienen el carácter de informes o dictámenes. No son actos administrativos ni jurisdiccionales.)
Control externo	Administrativo externo no jurisdiccional	Contraloría General de la República	Generalmente de carácter posterior y deliberado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditorias de gestión, financieras, etc.</li> <li>• Exámenes especiales</li> <li>• Pedidos de informes.</li> </ul> (Tienen el carácter de informes o dictámenes. No son actos administrativos ni jurisdiccionales.)
	Administrativo externo jurisdiccional	Jueces y Tribunales (Tribunal de Cuentas, etc.)	Posterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resoluciones judiciales.</li> </ul> (Son actos jurisdiccionales)
	Parlamentario	Congreso	Posterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión del informe anual del Poder Ejecutivo</li> </ul>

Cuadro 5 | se presenta un esquema de las formas institucionales de control <sup>111</sup>

<sup>111</sup> Este cuadro se basa en un documento de trabajo elaborado por Enrique Sosa Arrúa para ICED en el marco del Programa Umbral/USAID. Enero 2008

## 3. ÓRGANOS DE CONTROL

Continuando con el sistema de control externo, en esta sección se analiza los órganos de control, partiendo por los previstos en la Constitución Nacional:

Los órganos de control previstos en la Constitución son los siguientes:

### 3.1. La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, al cual ya hicimos referencia, es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por la Constitución y en la ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa.

Está dirigida por un Contralor y un Sub Contralor designados por la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, de ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Las funciones y la organización de esta institución fueron reglamentadas por la Ley N° 276/1993 “Orgánica de la Contraloría General de la República”.

La Contraloría ejerce un control administrativo externo de los actos de la administración pública para lo cual cuenta con un modelo estándar de control (el MECIP) al cual se hace referencia más abajo.

Además de auditar a las diversas instituciones del Estado, la Contraloría realiza otras actividades de control, entre las que cabe mencionar:

- ▶ Informe y Dictamen sobre el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda.
- ▶ Control de Vehículos del Estado
- ▶ Rendición de Cuentas de Viáticos
- ▶ Informes de Auditoría
- ▶ Reporte de Hechos Punibles
- ▶ Licitaciones
- ▶ Declaraciones Juradas de Bienes
- ▶ Rendición de Cuentas ONG

### 3.2. El Poder Judicial

El Poder Judicial ejerce el control jurisdiccional sobre toda la actuación del Estado y de sus autoridades y funcionarios. Actúa a través de los Tribunales y jueces, entre los que merecen destacarse los Tribunales de Cuentas que entienden en los procesos contencioso-administrativos contra los decretos, resoluciones y otros actos administrativos.

### 3.3. El Ministerio Público

El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los agentes fiscales.

Entre sus atribuciones está el ejercicio de la acción penal para perseguir los hechos punibles previstos en la legislación entre los cuales se encuentran aquellos delitos o crímenes cometidos contra el Estado o el patrimonio público, o aquellos cometidos por los propios funcionarios y autoridades.

### 3.4. El Congreso

Además de su función legislativa, el Congreso ejerce el control sobre el Poder Ejecutivo a través de figuras como los pedidos de informes a las autoridades y funcionarios públicos, la figura de la interpelación de los Ministros, el juicio político, la revisión del informe anual que presenta el Poder Ejecutivo al Congreso.

### 3.5. La Defensoría del Pueblo

De acuerdo a la Constitución, el Defensor del Pueblo es un “comisionado parlamentario” con autonomía cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios.

Es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Senado, y durará cinco años en sus funciones, coincidentes con el período del Congreso.

Recibe, e investiga denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de derechos humanos y otros hechos establecidos en el Constitución y en la ley.

### 3.6. Órganos de control creados legislativamente

Además de los órganos previstos en la Constitución, cabe mencionar otros órganos de control creados legislativamente como: la Auditoría General del Poder Ejecutivo –AGPE, a la cual ya hicimos referencia más arriba.

## RESUMEN DEL CAPÍTULO

VIII

Como se vio en este capítulo los sistemas de control están diseñados para verificar que se cumplan las normativas y **evitar que se den situaciones de corrupción** o desviaciones que generen un daño al patrimonio del Estado, o bien que no permita que la institución logre los objetivos que se ha propuesto.

La ley de Administración Financiera prevé dos tipos de controles. **El control interno es el ejercido por la misma institución.** Para el efecto se cuenta con el sistema MECIP en su versión 2015 que establece los diversos estándares que cada institución debe cumplir. El control externo es el que los organismos especializados del Estado con posterioridad a la ejecución de las operaciones.

## ▶ ANEXO

**Resolución N° 0441/2018 Por la cual se aprueba el Manual de inducción de la Secretaría de la Función Pública dependiente de la Presidencia de la República.**



### RESOLUCIÓN SFP N° 0441/2018

#### **POR LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL DE INDUCCIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

Asunción, 27 de junio de 2018

**VISTO:** El “Manual de Inducción”, dirigido a los directivos y funcionarios públicos en general, que tiene por objetivo contribuir con la capacidad de gestión de las instituciones públicas, conteniendo en forma clara y práctica los aspectos básicos del Estado y de la gestión pública; y,

**CONSIDERANDO:** Que la Secretaría de la Función Pública tiene como misión emitir normas técnicas, asesorar a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacitar y formar a los servidores públicos.

*Que en los diferentes procesos de actualización dirigidos a responsables de las Unidades de Gestión y Desarrollo de las Personas, Asesores Administrativos y Jurídicos surgió la necesidad de contar con un material que permita la inducción de procesos, normas, trámites y herramientas técnicas utilizadas en la gestión de los recursos financieros y el capital humano del sector público.*

*Que es primordial la elaboración de instrumentos que colaboren con la formación y el conocimiento de quienes asumen o ejercen funciones públicas.*

*Que ante la propuesta de elaborar un material de inducción de la gestión en la función pública la Secretaría de la Función Pública mediante el apoyo del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), implementado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), concretó el manual con la colaboraciones de otros Organismos y Entidades del Estado.*

*Que la Ley N° 1626/2.000 “De la Función Pública”, crea la Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la República, como organismo normativo de todo cuanto tenga relación con la función pública y con el desarrollo institucional.*

#### **NUESTRA MISIÓN**

La SFP emite normas técnicas, asesora a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacita y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

#### **NUESTRA VISIÓN**

Ser una institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

#### **NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honestidad promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.



### RESOLUCIÓN SFP N° 0441/2018

#### **POR LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL DE INDUCCIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

*Que las autoridades y funcionarios que asumen responsabilidades en la función pública no pueden alegar el desconocimiento de la ley como pretexto para soslayar su cumplimiento y sus responsabilidades.*

*Que uno de los principios fundamentales de la Secretaría de la Función Pública es la transparencia en los diferentes procesos, y considera a este Manual de Inducción una herramienta fundamental para el que hacer de la Gestión Pública, en momentos de cambios de próximas autoridades en los Organismos y Entidades del Estado, al menos en el Poder Ejecutivo y Legislativo, así como en los Gobiernos Departamentales.*

*Que la Secretaría de la Función Pública emite el presente acto administrativo de conformidad con las normativas que rigen en la materia.*

**POR TANTO**, en ejercicio de sus atribuciones legales.

#### **EL MINISTRO SECRETARIO EJECUTIVO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

#### **RESUELVE**

**Artículo 1°.-** Aprobar “El Manual de Inducción de la Secretaría de la Función Pública”, dependiente de la Presidencia de la República.

**Artículo 2°.-** Instar a las Máxima Autoridades Institucionales, Directivos de la Alta Gerencia Pública de los Organismos y Entidades del Estado a promover la difusión y utilización del Manual de Inducción en sus respectivas dependencias.

**Artículo 3°.-** Encargar a la Dirección General del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay incorporar el Manual de Inducción como material guía de los cursos de capacitación dirigidos a los servidores públicos, dictados en el INAPP.

**Artículo 4°.-** Encomendar a la Dirección General de Comunicación Estratégica de esta Secretaría Ejecutiva la amplia difusión del documento aprobado por la

#### **NUESTRA MISIÓN**

La SFP está comprometida, asegura a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacidad y forma a los servidores públicos, promover y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

#### **NUESTRA VISIÓN**

Ser una institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

#### **NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honestidad promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.



**RESOLUCIÓN SFP N° 0441/2018**

**POR LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL DE INDUCCIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

*presente Resolución, mediante las herramientas tecnológicas disponibles en la SFP.*

**Artículo 5°.-** *La presente Resolución será refrendada con firma digital por la Secretaría General.*

**Artículo 6°.-** *Comuníquese a quienes corresponda y cumplido, archivar.*

 MINISTERIO DEL INTERIOR MARIA LORÉNA REGIERA CURIELLA 2018.06.27 10:54:49 -04'00'	 TETÁ REMBUOKUÁI SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	HUMBERTO RUBEN PERALTA BEAUFORT 2018.06.27 10:36:50 -04'00'
--	---	--

**NUESTRA MISIÓN**

La SFP está comprometida, asegura a las instituciones en políticas de gestión y desarrollo de las personas, capacidad y forma a los servidores públicos, promueve y vigila el cumplimiento de las leyes de la función pública, con tecnología, investigación e innovación.

**NUESTRA VISIÓN**

Ser una institución referente del proceso de transformación de la gestión pública, con un servidor público dignificado e íntegro, y la Carrera del Servicio Civil consolidada en todos los Organismos y Entidades del Estado.

**NUESTROS VALORES**

En la SFP compartimos la vocación de servicio y el compromiso de realizar las actividades con transparencia, responsabilidad y honestidad promoviendo la cultura de la legalidad e integridad, distinguiéndonos por la cordialidad y esmero en la atención a todas las personas.

► **Colaboraron con aportes y comentarios en la revisión crítica de los borradores del documento:**

**Honorable Cámara de Diputados**

*Dalci Romero Saldivar*

*Stella Chenu*

**Corte Suprema de Justicia**

*Alberto Martínez*

**Contraloría General de la República**

*Juan Carlos Cano Cabral*

**Comisión Nacional de Telecomunicaciones**

*Norma Álvarez*

**Dirección Nacional de Contrataciones Públicas**

*Cynthia Carolina Leite Barrientos*

**Industria Nacional de Cemento**

*Luis Ayala Delgado*

*Shirley Lezcano*

**Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología**

*Lilian Alonso*

*Delfina Ortigoza*

*Elba Ramírez*

*Patricia Pastore*

**Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones**

*Antonia Miranda*

**Ministerio de Hacienda**

*María del Carmen Caballero*

**Secretaría de la Función Pública**

*Gloria Benítez Jara*

*Rossanna Báez*

*Sully Cabrera Arzamendia*

*Andrea Chamorro Orrego*

*Francisco Riveros Núñez*

*María Marcia Jiménez*

*Nathalie Delorme*

*Steven Fleitas*

*Alexis Ortega*

**Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas**

*Carmelita Torres*

*Carmen Berni*

**Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia**

*Lourdes Maubet*

*Ida Maida*

*María Julia Garcete Yegros*

**Secretaría Técnica de Planificación**

*Rosalba IBarra*

► **COLABORACIÓN ESPECIAL**

**Francisco José Silva Durán**, *Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile*



con apoyo de



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS



# MANUAL DE INDUCCIÓN

*Secretaría de la Función Pública*

