



Centro de Información
y Recursos para el Desarrollo

Proyecto
"Más ciudadanía, menos corrupción"

COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

**USO DE LOS FONDOS DEL FONACIDE, POR PARTE DEL
EXINTENDENTE MUNICIPAL DE LAMBARÉ ROBERTO
CÁRDENAS ENTRE LOS AÑOS 2011 Y 2015**



Pacto Global
Red Paraguay

Publicado por la Fundación CIRD

Dirección: Ruy Díaz de Melgarejo 825, Asunción, Paraguay
Código Postal: 001415
Correo electrónico: cird@cird.org.py
Sitio web: www.cird.org.py

Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción

Agustín Carrizosa, Presidente Ejecutivo de la Fundación CIRD
Francisco Alcaraz, Coordinador del Proyecto
Lissy Sánchez, Especialista Financiera, Contratos y Sub Grants
Gabriela Arce, Asistente Técnico General

Equipo Técnico

Tania Delgado, Diseño y Diagramación
Sissi Isasi, Diseño y Diagramación
Martín Gauto, Diseño y Diagramación
Pao Carrizosa, Fotografías
Iván Valdez, Fotografías

Equipo investigador

Hernán Mayor, Investigador
Mariano Bareiro, Investigador
María Teresa Saldívar, Entrevistas, Contraloría Ciudadana de Lambaré
Rubén Escobar, entrevistas, Contraloría Ciudadana de Lambaré
Juan Britos, entrevistas, Contraloría Ciudadana de Lambaré

Equipo docente en metodología de la investigación

José Félix Bogado Tábacman, consultor principal
Katia Gorostiaga Guggiari, especialista en metodología de investigación
Damián Ecurra, facilitación

Asunción, Paraguay, diciembre de 2022

Este material es producido por la Fundación CIRD, en el marco del Proyecto **Más ciudadanía, menos corrupción**. El contenido del mismo es exclusiva responsabilidad del Equipo Investigador y no refleja necesariamente las opiniones o puntos de vista de la Fundación CIRD y sus socios CEAMSO, CIVILAB, CONCIENCIA VIVA Y PACTO GLOBAL.

PROYECTO MÁS CIUDADANÍA, MENOS CORRUPCIÓN

La Fundación Comunitaria Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRDD, ejecuta el Proyecto **“Más ciudadanía, menos corrupción”**, con el propósito de mejorar las capacidades de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, el periodismo de investigación, las mujeres y los jóvenes para supervisar el desempeño del Gobierno de Paraguay en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Para luchar contra la corrupción, el Proyecto se propone que las organizaciones de la sociedad civil mejoren su desempeño individual y colectivo trabajando de manera coordinada y mejorando sus capacidades organizativas y técnicas, entonces, la supervisión de la sociedad civil sobre el Gobierno mejorará y la corrupción se reducirá. Para este propósito, la Fundación CIRDD firmó convenios con organizaciones comprometidas con la integridad en el Paraguay, como el Pacto Global, Conciencia Viva, CEAMSO, y CIVILAB, además, se está trabajando en la ampliación institucional de estas alianzas con el proceso de formación de la Coalición por la Legalidad.

El Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción está articulando tres mecanismos para amplificar la supervisión de la sociedad civil a saber: **i.** una Coalición por la Legalidad para realizar quince estudios de casos de control de la gestión pública; **ii.** un Observatorio para producir tres informes sobre el costo de la corrupción y sus efectos; y, **iii.** un Pacto de Integridad para establecer compromisos éticos de todos.

Se está apoyando a diez organizaciones de todo el Paraguay para mejorar su capacidad institucional y desempeño en el área de supervisión, a través de la implementación de proyectos destinados a combatir la corrupción con el apoyo de los sectores público¹ y privado² y próximamente a través de concursos públicos se apoyará a otras diez organizaciones.

El Proyecto otorgó becas a oficiales de cumplimiento de las empresas para el Diplomado en “Ética, cumplimiento y Transparencia”, apuntando a la certificación de veinte empresas contra la corrupción, desarrollando la modalidad de Formador de Formadores, se buscará la sostenibilidad, replicando la capacidad instalada en otras empresas y haciendo extensiva a las pequeñas y medianas empresas. Se articularon acciones con la Cámara de Comercio Paraguaya Americana – AMCHAM a través del Pacto Ético y Cumplimiento y el Pacto Global Paraguay para desarrollar de manera conjunta el referido Diplomado.

¹ Se entiende por apoyo del sector público el seguimiento y/o respuesta a las acciones de control ciudadano que el Gobierno lleve adelante con recursos propios. El Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción, no tendrá actividades de asistencia técnica para el Gobierno ya que su foco se orienta a apoyar a actores no gubernamentales.

² Se entiende por apoyo del sector privado aquellas acciones diseñadas e implementadas con participación y recursos del sector privado. Conforme avance el programa y se den oportunidades, el CIRDD buscarán lograr el diseño y la implementación de acciones de combate a la corrupción y la impunidad con participación de empresas.

Se conceptualizó participativamente el contenido de una plataforma virtual interactiva que buscará ser: **i.** el espacio de socialización de los trabajos de investigación del Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción, con documentos descargables; **ii.** la articulación con las demás plataformas de control de la gestión pública; y, **iii.** un sitio de información disponible en un lenguaje accesible al ciudadano.

Se implementarán campañas de sensibilización a la ciudadanía con ejes temáticos vinculados a la integridad, transparencia y anticorrupción, que apoyarán y amplificarán los esfuerzos del Proyecto buscando promover aquellos cambios de comportamiento en actores clave con miras a reducir la corrupción y la impunidad en el Paraguay.

COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

Uno de los mecanismos para articular y amplificar la supervisión de la sociedad civil es la *Coalición por la Legalidad para la realización de quince estudios de casos de control de la gestión pública*. El 27 de abril de 2022 se integró la Coalición por la Legalidad y se acordaron los objetivos siguientes:

- **Impulsar** un proceso de diálogo sobre construcción de ciudadanía, trabajo en red, combate a la corrupción y otros temas vinculados a la integridad.
- **Identificar**, analizar y desarrollar de forma participativa estudios de casos de control de la gestión pública bajo una rigurosa metodología.
- **Socializar** los casos de control de la gestión pública en los diferentes medios.
- **Denunciar** ante el Ministerio Público, si de los casos investigados surgen indicios de delitos.
- **Construir** participativamente la reglamentación, el plan de trabajo y los mecanismos de sostenibilidad.

La Coalición por la Legalidad, conceptualiza la finalidad de esta instancia de coordinación, que la sociedad civil contribuya a fortalecer y construir una Cultura de la Legalidad en el Paraguay, donde las leyes se cumplan y exijan que haya consecuencias cuando las mismas son quebrantadas, sobre todo en el manejo de recursos públicos. Las acciones del Proyecto no se limitan a la transparencia e irá un paso más allá del acceso ciudadano a la información pública o publicación por parte de organismos del Estado de información pública, se realizarán investigaciones de casos de corrupción, se formularán denuncias y se realizarán seguimientos en los organismos de control, en el Ministerio Público y en el Poder Judicial.

El 19 de mayo de 2022 se amplió la Coalición por la Legalidad en un taller de trabajo público con 74 participantes³; de organizaciones sociales vinculadas con la integridad, medios de comunicación, invitados especiales y socios del Proyecto.

³ La sesión ha sido transmitida por medios telemáticos. Además, se realizó un video resumen que fue publicado y está disponible en el sitio web www.cird.org.py y las redes sociales de la Fundación CIRD.

Se habilitó un formulario para que las personas puedan sumarse a la Coalición por la Legalidad como voluntarios en el siguiente enlace:

https://docs.google.com/forms/d/1FQvFvmex9YmljBkZeF11ONvMcrv1J8G425fUn7iWOrM/viewform?edit_requested=true



SUMATE A LA COALICIÓN POR LA LEGALIDAD ESCANEANDO EL CÓDIGO QR:



Posteriormente se habilitaron mesas para que cada uno se integrara al eje de su interés, y quedaron conformado seis grupos, con un total de cuarenta y cinco participantes, en torno a los siguientes ejes temáticos: *Salud Integral, Justicia, Integridad Policial, Ministerio de Educación y Ciencias, Compras públicas, y Municipalidades.*



Se firmaron Cartas de Entendimiento personales a la Coalición por la Legalidad y actualmente la Fundación CIRD está trabajando en un proceso de formalización con Cartas de Compromiso Institucionales.

TALLERES DE ENTRENAMIENTO APRENDER HACIENDO DE LA COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

Se han desarrollado talleres virtuales y presenciales de entrenamiento en el marco de la Coalición por la Legalidad con un equipo docente en metodología de investigación y con los voluntarios de diferentes organizaciones, donde el enfoque principal fue el de “*learning by doing*” o aprender haciendo. La metodología de investigación es presentada y analizada con los participantes, y luego cada uno de los equipos lo aplican al Estudio de Caso que están investigando.

Los talleres tienen el propósito de capacitar a los integrantes de los equipos en la metodología y técnicas de investigación social, desarrollando las competencias requeridas para realizar los estudios de caso.

De acuerdo a las conclusiones y recomendaciones de los Estudios de Casos, además de las publicaciones y presentaciones a la opinión pública, se realizarán acciones concretas como ser: *reuniones con autoridades claves sobre los hallazgos y presentar formalmente las denuncias si se detectan indicios de delitos, por ejemplo al Ministerio Público, seguimiento en el Poder Judicial, presentación a comunidades afectadas, conferencia de prensa, presentación a periodistas de investigación, campañas en redes sociales, visitas a los medios de comunicación para dar a conocer los hallazgos, entre otras acciones.*

CASO DE ESTUDIO DE CORRUPCIÓN “ADMINISTRACIÓN ROBERTO CÁRDENAS”

En primer lugar aclaramos que la Fundación CIRD respeta lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Nacional, DE LOS DERECHOS PROCESALES que dice: *“En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1. que sea presumida su inocencia; ...”*, de modo que PRESUMIMOS LA INOCENCIA DE LAS PERSONAS, aunque reivindicamos el derecho de la sociedad de discutir los asuntos de interés público.

Con relación al caso de estudio específico de corrupción, los integrantes del grupo municipalidades, decidieron analizar el uso de los fondos del FONACIDE, por parte del exintendente municipal de Lambaré Roberto Cárdenas entre los años 2011 y 2015.

Debemos destacar el involucramiento decidido de la Contraloría Ciudadana de Lambaré (CCL), que a través de su coordinadora la Señora María Teresa Saldívar solicitó por Nota a la Fundación CIRD el Estudio de Caso, la CCL colaboró en la organización del Panel Debate realizado el 31 de octubre de 2022 en Lambaré sobre la causa específica donde el exintendente Roberto Cárdenas fue condenado en primera instancia (Sentencia Definitiva 539/2021) y segunda instancia (Acuerdo y Sentencia 114/2022). En el Panel, destacamos la participación de la Fiscalía Teresita Torres del Ministerio Público, quien fue una de las Fiscalías acusadoras y realizó una presentación a la ciudadanía de los fundamentos de su acusación.

La Contraloría Ciudadana de Lambaré también realizó entrevistas claves que enriquecen la investigación; y, a continuación presentamos el Estudio de Caso.

TABLA DE CONTENIDO

I.	RESÚMEN	11
II.	INTRODUCCIÓN	12
III.	PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	12
	3.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
	3.2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	13
	3.3. OBJETIVOS	13
IV.	MARCO TEÓRICO	13
	4.1. ANTECEDENTES	13
	4.2. MARCO CONCEPTUAL	16
	4.3. MARCO LEGAL	17
V.	ASPECTO METODOLÓGICO	18
VI.	RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN	19
	6.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL	19
	6.1.1. Condena en Tribunal de Sentencia - Primera Instancia	19
	6.1.2. Condena en Tribunal de Apelaciones – Segunda Instancia	20
	6.1.3. Situación actual - Inconstitucionalidad	21
	6.1.4. Panel sobre el Estudio de Caso	21
	6.1.5. Nota a la Corte Suprema de Justicia.	23
	6.2. ENTREVISTAS SEMI ESTRUCTURADAS	24
VII.	DISCUSIÓN	25
VIII.	CONCLUSIÓN	27
IX.	RECOMENDACIONES	28
X.	REFERENCIAS	31

COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

USO DE LOS FONDOS DEL FONACIDE, POR PARTE DEL EXINTENDENTE MUNICIPAL DE LAMBARÉ ROBERTO CÁRDENAS ENTRE LOS AÑOS 2011 Y 2015



I. RESUMEN

En este trabajo se presenta la investigación de aspectos relevantes vinculados a la gestión del ex intendente del municipio de Lambaré, Roberto Cárdenas. Al respecto, cabe acotar que si bien existen inclusive otros temas investigados y judicializados en su contra; para facilitar la aplicación de procesos técnicos metodológicos aplicados al caso, el equipo investigador se circunscribió al estudio de la causa identificada como (Sentencia Definitiva 539 del 30/12/2021), relacionado con la acusación y condena en primera instancia a ocho años de pena privativa de libertad, confirmada en segunda instancia y que a la fecha de redacción de este trabajo, se aguarda la definición de un recurso de inconstitucionalidad impulsado por la defensa del condenado.

El hecho afectó al mantenimiento de instituciones educativas financiadas con fondos del FONACIDE, con un daño patrimonial de ochocientos cincuenta y cuatro millones ciento cuarenta y un mil ciento noventa y nueve guaraníes.

La causa ha sido objeto de una gran mora judicial, luego en el año 2021 el citado exintendente, fue condenado en primera instancia, confirmado en segunda instancia, y a noviembre del año 2022, aún no cuenta con sentencia definitiva, habida cuenta que la Corte Suprema de Justicia no se ha expedido ante un recurso de inconstitucionalidad planteado por la defensa de Roberto Cárdenas.



II. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un impedimento importante para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Debilita el crecimiento social, económico y la prosperidad que, en última instancia, reduce el empleo, el estado de derecho, la transparencia, la gobernabilidad, la libertad de expresión, el nivel de vida y los sistemas judiciales. Todos los países del mundo se enfrentan a las limitaciones de la corrupción. Por lo tanto, el control de la corrupción es un gran desafío en la promoción del desarrollo sostenible. En ese sentido, la creación de redes internacionales y la cooperación entre organizaciones, regiones y países podría ser un mecanismo precursor en la lucha contra la corrupción (Masud & Kim, 2019).

Utilizando encuestas realizadas en dieciséis democracias maduras y recientemente establecidas en todo el mundo, (Anderson & Tverdova, 2003) examinan el efecto de la corrupción en las actitudes de las personas hacia el gobierno. El análisis demostró que los ciudadanos de los países con mayores niveles de corrupción expresan evaluaciones más negativas del desempeño del sistema político y exhiben niveles más bajos de confianza en los servidores públicos. Sin embargo, los resultados también muestran que el efecto negativo de la corrupción en las evaluaciones del sistema político se atenúa significativamente entre los partidarios de las autoridades políticas en ejercicio. Estos hallazgos brindan evidencia sólida y sistemática de que las prácticas políticas informales, especialmente aquellas que comprometen principios democráticos, deben considerarse indicadores importantes del desempeño del sistema político (Anderson & Tverdova, 2003).

Este trabajo se propone presentar los hechos que guardan relación con un hecho punible de lesión de confianza, que afecta directamente al exintendente de la Municipalidad de Lambaré, Roberto Cárdenas, en el uso de los recursos financieros provenientes del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) que deberían ser aplicados al mantenimiento de instituciones educativas que funcionan dentro del municipio. Como prueba de la mala utilización, basta recordar que una de las instituciones comprendidas dentro de la cobertura citada sufrió un derrumbe que potencialmente pudo haberse cobrado la vida de niños.

III. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Este Estudio de Caso pretende analizar la gestión en el municipio de Lambaré, específicamente la relacionada con el uso de fondos provenientes del FONACIDE, que deberían ser aplicados al mantenimiento de instituciones educativas públicas que se encuentran dentro del municipio citado, en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2015.

Se exponen los hechos en que el señor Roberto Cárdenas, en su función de Intendente Municipal de Lambaré, ha realizado en forma displicente y con visibles anomalías que llevaron a que el mismo fue condenado en primera y segunda instancia por el delito de lesión de confianza.

3.2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son las condiciones que permitieron los hechos de corrupción en la administración municipal de Roberto Cárdenas en el período 2011-2015?

3.3. OBJETIVOS

Objetivo general

Conocer las condiciones que permitieron los hechos de corrupción en la administración municipal de Roberto Cárdenas en el período 2011-2015

Objetivos específicos

1. Conocer la actuación que tuvo el Intendente en el período referido.
2. Conocer el papel de la Junta Municipal en dicho período.
3. Estimar el perjuicio pecuniario que resultó de los hechos de corrupción.
4. Analizar las posibilidades de restitución del perjuicio pecuniario generado.
5. Identificar las causas que motivaron la mora judicial.
6. Identificar los vacíos legales que coadyuvaron a la existencia de hechos de corrupción.
7. Identificar las debilidades en el sistema de control interno que pueden facilitar los hechos de corrupción.

IV. MARCO TEÓRICO

4.1. ANTECEDENTES

En este apartado se exponen los hechos de corrupción ocurridos específicamente en Latinoamérica, con el objeto de que los mismos sirvan de referencia o encuadre para el estudio específico objeto de la presente investigación.

Según consultas realizadas por la Corporación Latinobarómetro (2017), los latinoamericanos saben identificar lo que es políticamente correcto, el deber ser. En efecto, ante la consulta de si se sentirían obligados a denunciar un acto de corrupción presenciada, el 92% de los ciudadanos de Costa Rica respondieron afirmativamente. En el caso de Chile dicha respuesta llegó al 72% de los consultados. En ambos casos la respuesta afirmativa representó que la mayoría de los ciudadanos encuestados declararon que denunciarían los hechos de corrupción presenciados.

PERÚ

Hunt y Lazlo (2012) realizaron un análisis sobre la corrupción en Perú. Para este análisis se utilizaron datos sobre el soborno a funcionarios públicos por parte de los hogares en Perú y Uganda para analizar la distribución por ingresos de la carga del soborno, los mecanismos que conducen a él y las recompensas del soborno. En la investigación fue demostrado que la carga del soborno no recae de manera desproporcionada sobre los pobres. Entre los sobornadores, los pobres pagan una mayor parte de sus ingresos que los ricos, pero los ricos utilizan a los funcionarios con más frecuencia y, entre los usuarios, es más probable que los ricos sobornen constantemente. El beneficio del soborno es evitar el mal servicio prestado a los clientes que se niegan a sobornar.

GUATEMALA

La corrupción parece ser el factor común en la política de Guatemala, principalmente en años electorales. Ejemplo de ello es el alcalde de la municipalidad de Nueva Concepción, Escuintla, quien fue identificado como jefe de una organización criminal. El Ministerio Público pretendía retirarle la inmunidad, pero Otoniel Lima Recinos buscó su reelección (López, 2019).

Gran cantidad de llamadas intervenidas han tenido en aprietos al alcalde Otoniel Lima Recinos. Se destaca entre ellas la realizada por un hombre, identificado por la Fiscalía Contra la Narcoactividad de Guatemala como Lima, en la cual evidenció su poder y los recursos con los que contaba para proteger un cargamento de cocaína (López, 2019).

URUGUAY

Según consta en un portal de noticias, uno de los eventos más llamativos fue cuando la policía de Colonia relató la detención del alcalde de Florencio Sánchez, en un operativo denominado "Corruptio", según confirmó el Jefe de Policía local Jhonny Diego. Junto al alcalde fueron detenidas ocho personas más, entre quienes hay funcionarios y ex funcionarios de dicho municipio. (Subrayado, 2021).

La investigación se remonta al año 2018, tras una denuncia de presuntos hechos de corrupción realizada por particulares. Posteriormente los detenidos fueron a declarar ante la Fiscalía, por presuntos delitos contra la administración pública, recalcó el Jefe de Policía de Colonia (Subrayado, 2021).

VENEZUELA

Se destaca la extensión de la malversación de fondos. En efecto, a finales de noviembre 2019, El País, al realizar una investigación interna de la encargada estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), identificó a varios de sus exdirectivos en un fraude a la compañía con un perjuicio de al menos 500 millones de dólares tras auto adjudicarse contratos de compra de material a sus propias sociedades, amañar las licitaciones en su propio beneficio y blanquear su botín en España (Castro & Singer, 2019).

De la misma fuente se rescata que el fiscal Tarek William Saab, designado por la chavista Constituyente, ha prometido ser implacable contra la corrupción, pero hasta 2019 todavía no se pronunciaba respecto de la acusación de la Justicia estadounidense contra el empresario Raúl Gorrín, propietario de la televisora Globovisión y asociado con el oficialismo. Asimismo, tampoco ha investigado denuncias realizadas contra Maduro. Denuncias ismilaras se hicieron contra Euzenando Azevedo, exjefe de la conocida constructora Odebrecht en Venezuela, quien habría recibido 35 millones de dólares para financiar la última campaña presidencial de Chávez a cambio de jugosos contratos en el país (Castro & Singer, 2019).

El exfiscal señala al modelo económico instalado por el chavismo, basado en el control cambiario, como una gran centrifugadora de corrupción, que además gozó de abundantes ingresos durante una década de altos precios del petróleo. A esto se sumó el control del Poder Judicial con la llegada de Hugo Chávez, lo que propició la impunidad que favoreció al delito. El mismo concluyó que al parecer cualquier investigación que se haga se estrellará ante un juez (Castro & Singer, 2019).

BRASIL

Se ha realizado un trabajo sobre la corrupción referida al mal uso de fondos por parte del sistema político, en las municipalidades de Minas Gerais, uno de los 26 Estados de Brasil. El argumento se centró en la conducta de las autoridades municipales que se encargaban de los fondos federales. Para la realización del estudio mencionado en este caso, utilizaron los informes del Programa de Inspecciones por Sorteos Públicos elaborados por la Oficina de Contraloría General (CGU). Inicialmente, se construyó un perfil general de la situación de las ciudades encuestadas por la CGU. Al hacerlo, se destacaron las áreas gubernamentales que estarían en una situación más crítica. Estas irregularidades, a su vez, fueron tomadas como indicadores indirectos de incidencia de la corrupción de dos maneras diferentes: i. de acuerdo con la cantidad de irregularidades encontradas y ii. se definió la corrupción de una manera más estricta, tomando en cuenta solo los casos que involucraban grandes cantidades de recursos financieros y se dejó de lado las irregularidades formales menores (Melo, 2015).

Principalmente se demostró que no todos los factores relacionados con la corrupción en su sentido más amplio tales como tamaño de la población, características de las transferencias, características municipales relacionadas con los ingresos, la educación y el control se mantienen significativamente asociados a la incidencia de irregularidades más graves (Melo, 2015).

ARGENTINA

Con el gobierno de Carlos Menem en Argentina surgieron numerosos escándalos de corrupción en momentos en que se iniciaba la reforma del Estado y la política de privatizaciones. El expresidente fue condenado en dos causas: i. por el pago de sobresueldos a funcionarios de su gobierno y, ii. por la venta del predio de Palermo a la Sociedad Rural, en 1991. Sus sentencias fueron apeladas ante la Corte Suprema.

Así, el tema de la corrupción se instaló en la conciencia pública a fines de los años noventa y comenzó a figurar en el tercer lugar de las preocupaciones de los argentinos hasta posteriormente escalar al primer puesto en marzo y junio de 1992. Posteriormente fue desplazado por el desempleo. En ese decenio, la sociedad argentina no salía de su asombro ante lo que vislumbraba era sólo el comienzo de un escándalo político, cuando oyó decir al dirigente sindical Luis Barrionuevo (hombre cercano al presidente Menem) y titular de la Administración Nacional del Seguro de Salud (que tenía a su cargo cifras millonarias correspondientes a las obras sociales sindicales), que “en este país la plata no se hace trabajando”, para luego describir cómo han ganado dinero algunos sindicalistas. La frase memorable tenía un corolario: “Si queremos que este país se arregle tenemos que dejar de robar dos años”. En la misma ocasión en que reveló el método con que se hace fortuna, Barrionuevo reconoció, además, haber aportado en su momento un millón de dólares a la campaña electoral del entonces candidato Carlos Menem, levantando suspiros contra la propia imagen del jefe de Estado (Quiroga, 2018).

4.2. MARCO CONCEPTUAL

Ríos de tinta se han escrito sobre temas relacionados con la corrupción. Sin embargo, teniendo en cuenta el objeto de la presente investigación, el acento estará puesto en la corrupción y sus prácticas conexas, así como la relación de las mismas con la participación ciudadana y su importancia.

La Real Academia Española (RAE) expresa que la **corrupción** constituye una práctica que consiste en en la utilización indebida o ilícita de las funciones de las instituciones públicas en provecho de sus gestores (RAE, 2014). Siguiendo esta línea, en esta investigación se entenderá que la corrupción es un acto ilegal que ocurre cuando una persona abusa de su poder para obtener algún beneficio para sí mismo, para sus familiares o para sus amigos. Este caso trata de la corrupción basada en la lesión de confianza del servidor público para su propio beneficio.

Como se verá, en el caso de estudio se pudo observar varios pactos ilícitos que causaron daños a terceros, es decir, **colusión**. Estos daños afectaron particularmente a los alumnos y alumnas cuyos centros de enseñanza recibieron impactos por la mala utilización de los recursos públicos. En este sentido, la colusión será analizada como toda asociación delictiva que realizan los servidores públicos con contratistas y proveedores del Estado, con el fin de obtener beneficios a través de licitaciones torcidas e ilegales.

Es importante también hacer referencia a la **extorsión**, que según Machinery (s.f.) “Consiste en obligar a una persona a realizar u omitir un acto o negocio jurídico en perjuicio de su patrimonio o del de un tercero”. A partir de esto, en el ámbito público puede ser entendida como una práctica en la cual un servidor público, aprovechándose de su cargo bajo amenaza sutil o directa, obliga al usuario de un servicio público a que le entregue -directa o indirectamente- una recompensa.

La **falta de ética** es entendida como un tipo de corrupción que entraña en algunos servidores públicos. Es una conducta negativa que va en contra de los propósitos y metas de las instituciones, específicamente cuando no procede con honestidad, responsabilidad, profesionalismo o espíritu de servicio, entre otros.

El **fraude**, según la definición es un “Delito que comete el encargado de vigilancia la ejecución de contratos públicos o de algo o unos privados, confabulándose con las representaciones de los intereses puestos” (RAE, 2014). En este trabajo, el fraude implica la acción del señor Roberto Cárdenas en el ejercicio de sus funciones como intendente municipal del municipio de Lambaré, según lo dicho en las condenas recibidas por el mismo.

El **tráfico de influencias**, flagelo a todas luces azota al Paraguay, es entendido como: Delito que realiza el particular que influye en un funcionario público o autoridad, prevaleciendo de cualquier situación derivada de su relación personal con este o con otro funcionario público o autoridad, para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero (RAE, 2014).

En el caso de estudio, existen indicios de que el acusado y condenado en primera y segunda instancia tiene contactos que influyen en el proceso para crear una mora judicial para evitar que se logre una condena firme y ejecutoriada.

La última actividad conexas o bien, resultando de las prácticas de corrupción es el **peculado**, que según la (RAE, 2014) consiste en “el hurto de caudales del erario cometido por aquel a quien está confiada su administración”. Aplicado a esta investigación, sería la supuesta apropiación ilegal de los bienes por parte del servidor público que los administra.

Finalmente debe hacerse referencia la **participación ciudadana** y a la importancia de la misma como contralor de la administración pública. En tal sentido, la CEPAL expresa que: “En la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política” (CEPAL, 2009). En este caso analizado se entiende por participación ciudadana, a los emprendimientos organizados por sectores de la sociedad que se organizan y buscan la definición de la causa de lesión de confianza de servidor público en el ejercicio de sus funciones como intendente del municipio de Lambaré.

4.3. MARCO LEGAL

El primer cuerpo jurídico a tener en cuenta es la Constitución de la Republica del Paraguay. La Carta Magna, en su artículo 85, establece que se destinará, como mínimo, el 20% del Presupuesto General de la Nación a la educación.

El Código Penal, por su parte, tipifica la lesión de confianza en el artículo 192. Específicamente sostiene que:

1º El que, en base a una ley, a una resolución administrativa o a un contrato, haya asumido la responsabilidad de proteger un interés patrimonial relevante para un tercero y causara o no evitara, dentro del ámbito de protección que le fue confiado, un perjuicio patrimonial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

2° En los casos especialmente graves la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años. No se aplicará el párrafo anterior cuando el hecho se refiera a un valor menor de diez jornales.

En relación con este caso de estudio, es también importante referirse a la Ley 3.966/10 Orgánica Municipal, en particular, a los artículos 181, 185 y 188. El primero de ellos hace referencia al proyecto de ordenanza del presupuesto. En efecto, determina que la máxima autoridad debe elevar dicho proyecto a la Junta Municipal, a más tardar, el 30 de septiembre de cada año. En caso de que no lo haga, seguirá vigente el presupuesto del año inmediatamente anterior.

Este mismo cuerpo normativo, en su artículo 185, expresa que la Intendencia Municipal tendrá a su cargo la ejecución del presupuesto asignado, a través de las unidades o subunidades encargadas de dicha función.

Asimismo, conviene referirse al artículo 188, donde se establece los criterios de ampliación presupuestaria general de la municipalidad y la forma de autorizar la misma.

Por último, es importante recordar que la Ley 4.758 Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, determina que dichos fondos deberán asignar, entre otras cosas, el 30% (treinta por ciento) al Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación y el 25% (veinticinco por ciento) a los Gobiernos Departamentales y Municipales (Art. 3°):

V. ASPECTO METODOLÓGICO

A fin de responder la pregunta de investigación planteada, se decidió utilizar un enfoque cualitativo. En particular, se optó por realizar un Estudio de Caso. A tal efecto, se realizó, en un primer momento, una revisión documental, fundamentalmente de las condenas impuestas al exintendente municipal, Roberto Cárdenas. Complementariamente, se realizaron entrevistas semi estructuradas a concejales municipales, integrantes de la Contraloría Ciudadana, así como a padres de alumnos y alumnas de las instituciones afectadas, así como otros ciudadanos y ciudadanas del municipio de Lambaré que estuvieron dispuestos a colaborar con el trabajo. Por último, se realizó un panel con los principales responsables que estuvieron -directa o indirectamente, involucrados en el presente caso.

VI. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

6.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL

6.1.1. Condena en Tribunal de Sentencia - Primera Instancia

La Sentencia Definitiva (SD) N° 539 del 30 de diciembre de 2021 condenó al señor Roberto Cárdenas a una pena privativa de libertad de ocho años. Tal condena, según expresa el Tribunal de Sentencia de Primera Instancia, se funda en la conducta de lesión de confianza atribuida a Roberto Cárdenas Ramírez, según lo establecido por el artículo 192 inc. 1° y 2° en concordancia con el art. 29 inc. 2° del Código Penal y su modificatoria la Ley 3.440/08.

El Tribunal de Sentencia, además, aclara que el perjuicio aconteció dentro del ámbito en el cual Cárdenas asumió la obligación de proteger intereses patrimoniales de otro, en base a la Ley Orgánica Municipal, cuerpo normativo que establece sus funciones, atribuciones y responsabilidad de la máxima autoridad institucional.

En esencia, el caso trata del resultado dado por la pérdida de una parte del capital transferido por el Tesoro Público a las municipalidades para la construcción y refacción de 15 instituciones educativas de la ciudad de Lambaré, que asciende a la suma de G. 854.141.199, no habiéndose obtenido conforme a las pericias, documentales, y testificales contraprestación o ganancias en igual proporción que el monto de dinero desembolsado por el Estado.

Finalmente, en el juicio oral y público se probó que en dos instituciones educativas donde se desembolsaron fondos del FONACIDE, Colegio Santa Lucía y Escuela Ava Mbaeel, el perjuicio en varias zonas construidas fue total. Tales zonas eran aulas destinadas al albergue de los alumnos, alumnas, niños, niñas y adolescentes que, debido a las deficiencias constructivas no pudieron ser utilizadas debido a que lo construido representaba peligro para la vida y la integridad de los alumnos que utilizaron esas obras.

Además de lo dicho, el Tribunal de Sentencia expresó que quedó demostrado que la realización del hecho punible se dio a través de la firma de órdenes de pago, para los desembolsos de dinero provenientes del FONACIDE en las 15 instituciones educativas de la ciudad de Lambaré.

En otras obras, el intendente firmó las actas de recepción provisoria y definitiva antes de que las obras culminen, certificando con su firma que las obras se hallaban ejecutadas en un 100% cuando en realidad se comprobó en juicio que no fue así, existiendo deficiencias estructurales graves en algunas instituciones, mientras que en otras se advirtió rubros faltantes y/o ejecutados en menor cantidad de la presupuestada.

En atención a lo expresado, la autoridad judicial, tomando en cuenta que para el marco punitivo no basta para compensar el injusto y culpabilidad, decidió subsumir la conducta de los acusados en el tipo agravado del hecho punible de Lesión de Confianza.

02 de Octubre, 2015 | Nacionales

Denuncian a exintendente

Padres del Colegio Nacional de Lambaré presentarán una denuncia contra el exintendente de Lambaré, Roberto Cárdenas, la empresa constructora del aula de la cual se derrumbó el techo y directivos del colegio.

[Twitter](#)



Así quedó el techo de una de las aulas del colegio lambareño. Foto: UH.

Ani Alfonso, madre de alumnos del Colegio Nacional de Lambaré, anunció que presentarán una denuncia formal contra los mencionados.

6.1.2. Condena en Tribunal de Apelaciones – Segunda Instancia

Según el Acuerdo y Sentencia (AS) N° 114 de 2022, la Cámara de Apelaciones, confirma la sentencia definitiva del tribunal de primera instancia, SD N° 539 de 2021, en todos sus puntos.

6.1.3. Situación actual - Inconstitucionalidad

Al momento de la presentación de este Estudio de Caso, 22 de diciembre de 2022, esta causa aun no cuenta con sentencia definitiva firme y ejecutoriada, habida cuenta que existe una acción de inconstitucionalidad impulsada por la defensa, sobre el cual la Corte Suprema de Justicia aún no se ha expedido.

6.1.4. Panel sobre el Estudio de Caso

La Coalición por la Legalidad, con el apoyo de la Contraloría Ciudadana de Lambaré, realizó un Panel Conversatorio el 31 de octubre de 2022. En dicho panel, entre otras cosas, se destacaron algunos hechos que merecen ser incluidos en el presente estudio. En primer lugar, debe decirse que la ciudadanía lambareña ejerce el derecho ciudadano de conversar públicamente con relación al caso de corrupción del exintendente Municipal Roberto Cárdenas. Asimismo, destaca que se haya generado una sinergia positiva en la lucha contra la corrupción y la impunidad a través de la iniciativa de la Contraloría Ciudadana de Lambaré de proponer el caso por nota institucional a la Coalición por la Legalidad liderado por la Fundación CIRD.



El 31 de octubre de 2022, Francisco Alcaraz, Coordinador del Proyecto “Más ciudadanía, menos corrupción” de la Fundación CIRD dio la apertura del Panel sobre el Estudio de Caso conjuntamente con Teresa Saldívar de la Contraloría Ciudadana de Lambaré; y, los expositores fueron la Agente Fiscal Teresita Torres, el Ministro de la Auditoría General del Poder Ejecutivo Luis Cardozo Olmedo, el Director de la Escuela Vecinal de FEDEM Mariano Bareiro y el Abogado de la Contraloría Ciudadana de Asunción Hernán Mayor.



Participaron del Panel sobre el Estudio de Caso, miembros de las Contralorías Ciudadanas de Luque, Asunción y Lambaré, miembros de organizaciones de la sociedad civil, tres concejales de Lambaré, la Fiscala del caso, el Ministro de la AGPE y la ciudadanía lambareña.

Es importante destacar la presencia de la Fiscala del caso, Teresita Torres, en consistencia con la norma constitucional que establece que el Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado. En sentido similar, merece también hacer notar la presencia de tres concejales de Lambaré en representación de la Junta Municipal. Esto demuestra que las autoridades locales no pueden desconocer la voz del pueblo expresada a través de las exigencias presentadas por la Contraloría Ciudadana de Lambaré, que incluye peticiones a la Junta Municipal.

Mención especial merece la presencia del Ministro Auditor del Poder Ejecutivo (AGPE) Luis Cardozo, quien informó sobre las competencias de la AGPE con relación al uso del FONACIDE. Con su participación, reivindica la idea democrática que un Ministro puede y debe rendir cuentas en un Panel Conversatorio con la ciudadanía.

Más allá de lo expresado hasta el momento, es importante destacar que se ha logrado unir esfuerzos de las Contralorías Ciudadanas de Lambaré, Luque y Asunción, así como de la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay para la organización conjunta del Panel Conversatorio como una acción anticorrupción.

El resultado de dicho trabajo conjunto se pudo ver a través de la recolección de las propuestas de los participantes, que, entre otras cosas, proponen mejorar los mecanismos

de control de la gestión pública, exigir a las autoridades rendición de cuentas permanentes y en formatos amigables, así como la recuperación del daño patrimonial para cumplir los objetivos institucionales de la Municipalidad y que el Poder Judicial condene a los corruptos sin dilaciones⁴.

6.1.5. Nota a la Corte Suprema de Justicia.

En fecha 28 de noviembre de 2022, el equipo elaborador de este Estudio de Caso, acompañó la acción de la Contraloría Ciudadana de Lambaré, a fin de urgir el tratamiento del expediente N° 2.804-2/2015 caratulado: “Ministerio Público c/Roberto Cárdenas y otros s/ Lesión de Confianza y otros”, solicitando respetuosamente resuelvan lo que corresponde en derecho y con la agilidad que la justicia amerita con relación a Roberto Cárdenas Ramírez, con resultados de condena en primera y segunda instancia. Dicha petición se basa en al Art. 40 de la Constitución Nacional, sobre el derecho a peticionar a las autoridades y fundamentalmente en la consideración de que el combate a la corrupción requiere, además de la sanción penal, la devolución de los bienes defraudados, así como el inicio del proceso legal que corresponda para ello, ya que el daño social no ha sido cuantificado y se refleja en la pérdida de clases y en la disminución del aprendizaje de niños y jóvenes.



La coordinadora de la Contraloría Ciudadana de Lambaré Teresa Saldívar y el coordinador del Proyecto Más ciudadanía, menos corrupción Francisco Alcaraz se reunieron con el Ministro de la Corte Suprema de Justicia Manuel Ramírez Candía, presentando una Nota donde se peticona celeridad en la administración de justicia.

⁴ Se ha realizado una transmisión Facebook live y el video se encuentra disponible en:
<https://www.facebook.com/FundacionCIRD/videos/417192900620300>;
<https://www.facebook.com/search/top?q=fundaci%C3%B3n%20cird%20lambar%C3%A9>;
https://www.facebook.com/watch/?v=438375821702757&extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&ref=sharing

6.2. ENTREVISTAS SEMI ESTRUCTURADAS

Como se dijo previamente, además de la revisión documental y acciones específicas, se llevaron a cabo entrevistas semi estructuradas a exconcejales, integrantes de la comisión vecinal, integrantes de la contraloría ciudadana, así como a madres y padres de los alumnos afectados, al igual que a otros ciudadanos que estuvieron dispuestos a colaborar con la presente investigación. El objetivo de estas entrevistas fue complementar y enriquecer las evidencias expuestas en el apartado previamente desarrollado.

Aunque la información recolectada es sumamente valiosa, a efectos del presente Estudio de Caso, conviene referirse ciertos aspectos que coadyuvan a la comprensión del hecho analizado. En relación con eso, una de las cuestiones que se buscó conocer son las evaluaciones de los entrevistados respecto de la gestión del exintendente Cárdenas. Como era de esperarse, la valoración ha sido sumamente negativa y surgen críticas a la falta de transparencia, al malgasto de los fondos del FONACIDE, así como de lo recaudado a través de los impuestos municipales. A esto se agrega la falta de inversión para la reparación de los centros educativos, plazas y parques del municipio.

Ya en referencia a su segundo periodo, los entrevistados expresaron la clara desidia de la administración, así como numerosos indicios de malversación de fondos, donde se advierte no solo el accionar del exintendente, sino de algunos concejales, entre otras cosas.

Respecto de la actuación de la Junta Municipal, los entrevistados expresaron que en la gestión de dicho órgano colegiado se podría advertir complicidad con el exintendente. Agregaron, además, que los concejales no ejercieron sus funciones de contralor, incluso aprobando. Asimismo, se notó que omitían oponerse a actos de corrupción, así como a los reclamos de la ciudadanía.

Siguiendo con las entrevistas, se buscó indagar la opinión de los entrevistados respecto de las denuncias de corrupción realizadas contra el intendente. En relación con esto, los entrevistados manifestaron que las denuncias concretas con pruebas demostrables, sucumben ante el poder político sumado con la falta de buen desempeño de la justicia en nuestro país. En muchos casos no avanzaban las denuncias, o bien, la fiscalía en esa época no hacía lugar a las mismas. Todo esto hace sospechar también su complicidad.

Respecto de las condiciones que favorecían a las prácticas corruptas durante la gestión de Cárdenas, las personas entrevistadas refirieron que existe una rosca corrupta en la institución. Asimismo, que las autoridades, en lugar de preocuparse y ocuparse en mejorar la ciudad, en general, persiguen sus intereses personales o los de sus partidos políticos.

Asimismo, expresaron que esas prácticas son posibles gracias al apañamiento de los concejales o la falta de control de los mismos. Del mismo modo, a la ausencia de las instituciones del Estado (Hacienda, Contraloría, MEC para instituciones educativas) y una ciudadanía ausente, apática en reclamar sus derechos y seguir las gestiones de las autoridades.

Respecto de los vacíos legales que pudieron permitir las prácticas corruptas mencionadas, varias de las personas entrevistadas sostuvieron que cada gobernante de turno eligió funcionarios y funcionarias encargadas de reeditar beneficios al mandatario de turno.

Otros entrevistados, sin embargo, negaron que los vacíos legales existan. Sostuvieron que, en realidad, esas prácticas tienen que ver con la conducta ética y moral y responden a que los órganos de control no cumplieron con las normativas legales/judiciales. En otras palabras, más que vacíos son los cómplices que no denuncian los hechos de corrupción (concejales), los más perjudiciales. Y por último, afirmaron que no se utiliza el sistema de justicia para castigar la corrupción.

En relación con las debilidades en los procedimientos y el sistema de control interno, la mayoría de los entrevistados lamentaron que exista un esquema corrupto en los ámbitos de justicia que beneficia a los políticos y gobernantes de turno. Siempre hubo debilidades, los procedimientos eran obsoletos y rudimentarios, mientras que la auditoría interna era funcional al Intendente.

La mayor debilidad para algunos es la subordinación hacia el ejecutivo, mientras que para otros esto es como una asociación criminal entre el Ejecutivo Municipal y la Junta Municipal, a lo que se suma la inacción de la Contraloría y un sistema de justicia complaciente con los actos de corrupción.

Preguntados respecto de las personas que avalaron los hechos atribuidos al exintendente, existen diferentes puntos de vista. Algunos sostienen que el pueblo y los padres de familia de los colegios fueron quienes permitieron la falta de respuestas o soluciones debido a que no realizaron acciones lo suficientemente sólidas. Para otros, sin embargo, existen varios allegados con favores políticos, como la mayoría de los concejales que integraron sus periodos de intendencias y el primer entorno de la administración. Además, las vinculaciones partidarias impiden los procesos por corrupción. Pareciera que existe una connivencia con el sistema de justicia inclusive.

Respecto de los perjuicios pecuniarios, en general, hicieron referencias a montos inexactos sosteniendo que no contaban con datos suficientes, pero que estimaban que eran varios millones de guaraníes. No obstante, citaron los daños patrimoniales como ser: colegios en mal estado y con edificaciones no utilizadas por el peligro que representan para los estudiantes, docentes y personal administrativo. Siguieron mencionando a estudiantes sin meriendas, cajas paralelas en cobro de impuestos, obras sobrefacturadas y sin construir, pero si cobradas íntegramente.

VII. DISCUSIÓN

Este Estudio de Caso, permitió la realización de análisis en profundidad de aspectos teóricos, así como de documentos que guardan relación con la causa en particular. Estos fueron enriquecidos por las acciones impulsadas por el mismo equipo investigador con

la colaboración de la Fundación CIRD y de la Contraloría Ciudadana de Lambaré entre otras instancias. En dicho contexto, fue posible recabar y analizar mayores evidencias e informaciones que permitieron comprender mejor la situación planteada respecto de la conducta del citado exintendente del municipio de la Lambaré.

Es así que la metodología de estudio aplicada permitió conocer la actuación que tuvo el intendente en el periodo de tiempo correspondiente, acotado previamente. Esto se evidencia en las pruebas arrojadas por la fiscalía, las cuales fueron valoradas por el Tribunal de Sentencia, para definir que Roberto Cárdenas Ramírez había incurrido en el hecho punible de lesión de confianza al ordenar desembolsos de dinero proveniente de fondos del FONACIDE en quince instituciones educativas de la ciudad de Lambaré, sin que las obras hayan culminado.

Al analizar si las acciones calificadas como hechos punibles por el Tribunal de Apelaciones, fue posible también encontrar informaciones referentes al rol de la Junta Municipal, pues en la misma SD 539 se advierte que el señor Roberto Cárdenas Ramírez solicitó la ampliación presupuestaria de los años 2012 y 2013 de fondos provenientes de FONACIDE, aprobados por Ordenanzas Municipales, donde se deja constancia que “los concejales aprueban el pedido solicitado por el Ejecutivo Municipal”.

Es posible que varios factores en forma concomitantes o complementarias hayan coadyuvado a la ocurrencia del hecho punible de lesión de confianza que fuera objeto de valoración y condena en primera y segunda instancia, entre los cuales es probable que haya existido un débil control con puntos de mejora por parte de la Junta Municipal, desconocimiento y/o pasividad por parte de la población, y hasta inclusive, exista brechas en la normativa que requieran ser mejoradas.

En dicho contexto, se verificó en juicio que existió un perjuicio patrimonial con relación a las distintas instituciones educativas, específicamente de G. 854.141.199. Debe decirse, además, que la situación planteada en la actualidad deja en incertidumbre aun la posibilidad cierta de recuperación pecuniaria de los bienes, habida cuenta que la máxima autoridad judicial en el Paraguay, al cierre de noviembre del año 2022, aun no se ha expedido ante un recurso de inconstitucionalidad planteada por la defensa de Cárdenas.

Los sectores organizados de la sociedad, a noviembre de 2022, siguen emprendiendo acciones tendientes a que exista una definición sobre el tema, realizando jornadas de exposición y análisis del tema, como así también de concienciación ciudadana, inclusive con gestiones ante la máxima autoridad judicial.

Es visible la mora judicial considerando que hasta el mes de noviembre de 2022 no existe una sentencia definitiva sobre el tema. Entre los motivos de la mora pueden mencionarse la inhibición de seis fiscales de la causa (Diario ABC, 2015), así como los tres años que pasaron para que se fije una audiencia preliminar, luego de varios incidentes, inclusive un sobreseimiento provisional y reapertura de la causa.

Por otro lado, es posible identificar la nula práctica de la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de la autoridad municipal y la falta o débil cultura de la publicidad de los informes periódicos que el intendente y concejales deben realizar. Uno de los vacíos lega-

les o puntos de mejora en la legislación vigente es que, si bien la ley obliga a la rendición de cuentas, no existe sanción alguna para la omisión de la misma. Se evidencia entonces que la falta de sanción incide de forma directa en la transparencia del uso del dinero público, las funciones del intendente con relación a la administración de estos fondos públicos provenientes del FONACIDE, entre otras cuestiones.

VIII. CONCLUSIÓN

Luego de haber desarrollado las diferentes etapas de esta investigación, es posible afirmar que se logró conocer las condiciones que permitieron los hechos de corrupción vinculados a la gestión del exintendente de Lambaré, específicamente con el uso de los recursos financieros del FONACIDE, que deberían aplicarse al mantenimiento de instituciones educativas ubicadas en el municipio de Lambaré. Este hecho denota el cumplimiento del objetivo general.

En el desglose de los objetivos específicos, al analizar los argumentos expuestos por el Tribunal de Sentencia, y las consultas a los ciudadanos de dicho municipio, se pudo conocer la actuación que tuvo el Intendente en el período correspondiente, que a la vez derivó a su condena en primera y segunda instancia.

Tanto en el análisis documental, como en las consultas a la ciudadanía se verificó que existió un control laxo, y para muchos, una connivencia entre la Junta Municipal y titular del Ejecutivo Municipal. Estos hechos permitieron conocer el papel de la Junta Municipal en dicho período.

En el desarrollo del juicio oral fue cuantificado el daño patrimonial en un monto total de G. 854.141.199, lo que constituía otro de los objetivos específicos de este Estudio de Caso.

Considerando que, a la fecha de redacción del resultado de la presente investigación, aún queda pendiente de resolución la inconstitucionalidad presentada ante la Corte Suprema de Justicia, lo que implica que el caso aún no cuenta con una sentencia firme y ejecutoriada, se puede afirmar que las posibilidades de restitución del perjuicio pecuniario generado, depende de la decisión de la máxima instancia judicial, al menos para contar con el derecho jurídico de reclamo.

Al recorrer las diferentes etapas por las cuales transitó la causa objeto de estudio, se ha verificado varios orígenes de la mora judicial, entre ellas, el apartamiento de fiscales de la causa, las chicanas jurídicas interpuestas por la defensa, el excesivo tiempo entre una instancia a otra para llegar finalmente al juicio oral, y la evidente demora inclusive en la máxima instancia judicial para definir la inconstitucionalidad, claramente denotan el cumplimiento del objetivo específico 5, que implicó la identificación de las causas que motivaron la mora judicial.

Con relación a las exigencias normativas a las cuales se deben subordinar los servidores públicos, es importante mencionar que algunas normas contemplan obligaciones tales como rendiciones de cuentas en audiencias públicas. Sin embargo, la falta de sanción específica hace que el incumplimiento de dicha normativa no traiga aparejada consecuencia alguna. Estas situaciones remiten a vacíos legales que coadyuvaron a la existencia de hechos de corrupción.

Además, en lo que respecta a sistemas de control interno aplicables, es posible afirmar que las funciones de control de la Junta Municipal han sido deficientes, y la auditoría interna del municipio es un órgano subordinado que jurídicamente no goza de autonomía.

Por otro lado, es necesario revisar el alcance y profundidad de los controles de la Contraloría General de República (CGR) y de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), en el sentido de utilizar este caso como cimiento para el análisis de puntos de mejora en el control de la ejecución presupuestaria y de las contrataciones públicas de la Municipalidad.

Finalmente, es posible concluir que existen patrones comunes evidenciados en la conducta de los servidores públicos, que se desarrollan en un ecosistema que se nutre de laxos procesos de control, de lagunas legales, así como en muchos casos de la connivencia con los organismos de supervisión, control, y una pasividad ciudadana, que en su conjunto hacen que se repliquen ciclos de hechos de corrupción con escasas sanciones ejemplares.

IX. RECOMENDACIONES

En función al análisis y los hallazgos que posibilitaron este trabajo, provenientes del marco teórico, conceptual y legal respectivamente, los cuales fueron fortalecidos con los aportes de acciones por parte del equipo gestor y elaborador de esta investigación, es posible arribar a las siguientes recomendaciones, cuyas implementaciones apuntalen los cimientos de una mejor calidad de vida de ciudadanos, derivados de un cambio de conducta a priori y de cultura a posteriori, por parte de los servidores públicos, basados en la transparencia, la meritocracia, la honestidad, la rendición de cuentas, la supervisión, control y sanción de los que gestionan la cosa pública.

1. En el corto plazo:

- 1.1.** Fortalecer las organizaciones comunitarias, con programas de formación de formadores sobre veedurías ciudadanas, para exigir rendiciones de cuentas, ejercer el control ciudadano, formular denuncias responsables y acompañar la gestión de las autoridades elegidas por el pueblo.

1.2. Exigir a la Corte Suprema de Justicia, resolver con celeridad la acción de inconstitucionalidad presentada en la causa donde el exintendente Roberto Cárdenas fue condenado en primera (Sentencia Definitiva 539/2021) y segunda instancia (Acuerdo y Sentencia 114/2022).

1.3. Solicitar a la Procuraduría General de la República, una vez que se cuente con una Sentencia firme y ejecutoriada la recuperación de activos, para que el Municipio de Lambaré recupere el daño patrimonial para invertir en la reparación de instituciones educativas.

2. En el mediano plazo:

2.1. Impulsar proyectos de leyes que llenen los vacíos legales, que se convierten en caldos de cultivo propicios para la concreción de hechos de corrupción por parte de los servidores públicos.

2.2. Solicitar a la Junta Municipal de Lambaré, con base a las lecciones aprendidas un plan de trabajo para ejercer su rol de controlar el uso de los recursos públicos por parte de la Intendencia Municipal.

3. En el largo plazo:

3.1. Instaurar una nueva cultura en el proceso de elección y el control eficiente y eficaz durante el ejercicio de la gestión, así como procesos de justicia ágil y sin ataduras, para sancionar ejemplarmente a los responsables por hechos de corrupción.

3.2. Desarrollar en coordinación con el Ministerio de Educación y Ciencias, programas de concienciación ciudadana en escuelas y colegios, vinculados a la transparencia, el acceso a la información pública, las rendiciones de cuentas y sobre veedurías ciudadanas para lograr una nueva cultura de control de la gestión pública de niños y jóvenes como un ejercicio de derecho.

Es importante acotar que las recomendaciones implican reestructuraciones normativas, que por un lado busca fortalecer las herramientas punitivas que deben estar acompañados de propuestas de cambio de cultura ciudadana. El recorrido por este camino se debe empezar, no hay tiempo que perder ni margen de error que el futuro inmediato pueda tolerar, pues, el riesgo de una explosión social derivado de sucesivos hechos de corrupción es muy alta.

X. REFERENCIAS

- Anderson, C., & Tverdova, Y. (2003). *Corrupción, lealtades políticas y actitudes hacia el gobierno en las democracias contemporáneas*.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1540-5907.00007>
- Castro, M., & Singer, F. (2019). *El chavismo deja una estela de corrupción en dos décadas de revolución bolivariana*.
https://elpais.com/internacional/2019/01/05/america/1546722599_121018.html
- CEPAL. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.
- Diario ABC. (2015). *Los que evitaron a Cárdenas*.
<https://www.abc.com.py/nacionales/seis-fiscales-se-apartan-de-investigar-a-cardenas-1420817.html>
- López, J. (2019). *Media tonelada de cocaína y un alcalde de Guatemala*.
<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/cocaina-alcalde-guatemala-2/>
- Masud, A., & Kim, J. (2019). *Redes Internacionales de Resistencia contra la Corrupción: Mecanismos de Múltiples Partes Interesadas*. 48.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2_56-1
- Melo, A. (2015). *Corrupción a nivel local en Brasil: ¿la descentralización como un obstáculo?*
<file:///C:/Users/pc/Downloads/14379-Texto%20del%20art%C3%ADculo-57212-1-10-20151123.pdf>
- Quiroga, H. (2018). *El Estado faccioso en la Argentina. Corrupción de principios, corrupción de las instituciones*. 20(40).
<https://www.redalyc.org/journal/282/28264622010/28264622010.pdf>
- RAE. (2014). *Real Academia Española*.
<https://dle.rae.es/colusi%C3%B3n>
- SD - 539. (2021). *Condena Tribunal de Sentencia—Primera Instancia—Referencia SD 539 del 30/12/2021*.
- Subrayado. (2021). *Detuvieron al alcalde de Florencio Sánchez por presuntos delitos contra la administración*.
<https://www.subrayado.com.uy/detuvieron-al-alcalde-florencio-sanchez-presuntos-delitos-contra-la-administracion-n799516>







MUNICIPALIDAD DE LAMBARE

CIRD

Centro de Información
y Recursos para el Desarrollo