



Centro de Información
y Recursos para el Desarrollo

Proyecto
"Más ciudadanía, menos corrupción"

COALICIÓN POR LA LEGALIDAD

ESTUDIO DE CASO SOBRE SUPUESTOS HECHOS DE CORRUPCIÓN EN EL MUNICIPIO DE ÑEMBY 2021- 2024



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

Equipo investigador

Pedro Oscar Patiño Bernal
Mario Raúl Ibarra Gamarra
Julio Cesar González Duarte
Noelia Fernández
Víctor Manuel Agüero Navarro
Abel Villalba González
Carlos Antonio Osorio Fernández

Tutor metodológico

Lisa Riveros Romero

Equipo asesor en metodología de la investigación

José Félix Bogado Tábacman, Consultor Principal
María M. Ruiz Díaz Marecos
Liliana Villalba Noguera
Mariano Damián Escurra Vicsar

Equipo Técnico

Liz Paola Britos, Diseño y Diagramación

Asunción, Paraguay, marzo de 2025

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 Y CONCIENCIA VIVA.

ISBN: 978-99989-946-6-9



RESUMEN

Este estudio de caso examina supuestos hechos de corrupción sistémica en el municipio de Ñemby, Paraguay, de 2021 a 2024, centrándose en la administración del intendente Tomás Olmedo. El mismo analiza prácticas corruptas persistentes a pesar de las transiciones políticas y descubre un patrón de nepotismo, mala gestión financiera e irregularidades en los contratos públicos y las transferencias, ejemplificados por la doble facturación de proyectos de infraestructura y el mal uso de los fondos municipales. Una brecha significativa entre los marcos legales anticorrupción y su aplicación permite que estas prácticas continúen sin control, lo que afecta gravemente los servicios públicos, la calidad de la infraestructura y la vida misma de los habitantes. La relevancia del estudio se extiende más allá de Ñemby, ya que ofrece información sobre los desafíos más amplios de la corrupción en Paraguay que enfrenta problemas sistémicos en varios niveles de gobierno, incluido el poder judicial. La investigación destaca el creciente compromiso cívico contra la corrupción, con la formación de comités de supervisión por parte de los ciudadanos. Sin embargo, la inercia institucional y una cultura de impunidad limitan la eficacia de estos esfuerzos. El estudio concluye que abordar la corrupción en Ñemby y municipios similares sigue siendo un desafío y se destaca la necesidad de impulsar reformas integrales que vayan más allá de los cambios políticos y de personas al frente de un municipio. La situación actual requiere el fortalecimiento de los marcos institucionales, la garantía de una aplicación eficaz de la ley, mayor empoderamiento y la mejora de la participación ciudadana y el fomento de una cultura de integridad y rendición de cuentas.

Palabras clave: Corrupción, Municipio de Ñemby, transparencia, participación ciudadana, lesión de confianza.

El presente estudio de caso es un aporte de la Sociedad Civil Paraguaya.

El presente Estudio de Caso es un aporte de la sociedad civil paraguaya, siguiendo el espíritu expresado por los Convencionales Constituyentes en 1992, que a su vez lo expresaron en la letra del artículo de apertura de la Constitución Nacional paraguaya a saber:

“...La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana” (Art. 1 CN).

De esta democracia *representativa, participativa y pluralista*, surge el papel protagónico del pueblo soberano no sólo de elegir sino de controlar la gestión pública y el concepto de autoridad como servicio (Justo José Prieto).

Se reconoce la presunción de inocencia de todas las personas y sus derechos procesales consagrados en el artículo 17 de la Constitución, y al mismo tiempo el sagrado derecho de los ciudadanos de controlar a las autoridades que administran la cosa pública (el dinero y los bienes públicos) como mandatarios de la voluntad popular. Siendo la Constitución la base jurídica fundamental de nuestro Estado de Derecho, donde gobernantes y gobernados están sometidos a la Ley en un pie de igualdad, cabe resaltar algunas disposiciones constitucionales que respaldan el Estudio de Caso como una expresión de la Democracia en el Paraguay.

“... Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna ...” (Art. 28 CN), esta disposición garantiza la producción de artículos científicos, estudios de casos, publicaciones periodísticas, investigaciones académicas y otros para la difusión del pensamiento y la opinión sin censura alguna.

“... Las fuentes públicas de información son libres para todos ...” (Art. 28 CN), esta disposición constitucional es consistente con la Ley 5.282/14 de acceso a la información pública y al Acuerdo y Sentencia 1.306/13 de la Corte Suprema de Justicia, para acceder a toda la información del sector público, municipal, departamental o nacional, como un derecho humano instrumental para ejercer otros derechos como el control de la gestión pública.

“... Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tienen derecho a peticionar a las autoridades ...” (Art. 40 CN), esta disposición constitucional nos permite formular recomendaciones, críticas, propuestas y observaciones a las autoridades.

“... Toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos ...” (Art. 42), la Constitución garantiza a los ciudadanos del Paraguay a asociarse en contralorías ciudadanas, comisiones vecinales, coalición por la legalidad y otras formas de asociación, para realizar fines lícitos como Estudios de Casos voluntarios que son aportes de la sociedad civil, como pleno ejercicio de la democracia participativa, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público, a las instituciones públicas y a los ciudadanos.

La Constitución paraguaya es coherente con las Convenciones Anticorrupción de la OEA y de las NN.UU. aprobadas por el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo a través de la **Ley 977/1996** [1] y la **Ley 2.535/2004** [2] que a su vez son consistentes con la necesaria participación de la ciudadanía en el proceso de construcción de ciudadanía para controlar la gestión pública y combatir la corrupción.

[1] <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10947/ley-n-977-aprueba-la-convencion-interamericana-contrala-corruccion>

[2] <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4027/ley-n-2535-aprueba-la-convencion-de-las-naciones-unidas-contrala-corruccion>

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	7
II. ANTECEDENTES	8
III. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	11
3.1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	11
3.2. OBJETIVOS	11
3.3. JUSTIFICACIÓN	11
IV. MARCO DE REFERENCIA	12
4.1. INVESTIGACIONES PREVIAS	12
4.2. MARCO CONCEPTUAL	14
4.3. MARCO LEGAL	16
V. MARCO METODOLÓGICO	17
VI. RESULTADOS	18
6.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL	18
6.2. ENTREVISTAS	20
VII. DISCUSIÓN	22
VIII. CONCLUSIÓN	24
IX. RECOMENDACIONES	26
X. REFERENCIAS	28

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACE	Asociación de Cooperación Escolar
ANR	Asociación Nacional Republicana
CCÑ	Contraloría Ciudadana del Municipio de Ñemby
CGR	Contraloría Nacional de la República
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CN	Constitución Nacional
CODENI	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MJ	Ministerio de Justicia
MP	Ministerio Público
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
TI	Transparencia Internacional

I. INTRODUCCIÓN

En el municipio de Ñemby, se analiza un caso similar a otros en donde se evidencia fondos públicos malversados y promesas incumplidas, que ilustra un ecosistema de los desafíos más amplios que enfrenta Paraguay en su lucha contra la corrupción.

La corrupción, definida aquí como el abuso del poder otorgado para obtener beneficios personales, ha sido y sigue siendo una realidad endémica en los gobiernos locales de Paraguay, reiteradamente vinculados con problemas sistémicos que permean varios sectores, entre ellos las contrataciones públicas, los servicios públicos y hasta el propio poder judicial, sin descartar el papel preponderante del sector privado y la propia ciudadanía.

En este contexto, el caso del municipio de Ñemby surge como un tema de estudio que con sus aportes pretende cimentar una línea de base para futuras investigaciones y proponer recomendaciones para mitigar el flagelo de la corrupción. Durante años, este municipio estuvo bajo el dominio político de la familia Lanzoni, afiliada al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). La elección de Tomás Olmedo como intendente municipal en el 2021 prometía un nuevo amanecer, el fin de las arraigadas estructuras de poder que habían definido durante mucho tiempo la política local. Sin embargo, como revelará este estudio, el espectro de la corrupción ha demostrado ser resistente, adaptándose a nuevas realidades políticas mientras mantiene su control sobre las palancas del poder.

Este estudio de caso propone realizar un corte transversal a la anatomía de supuesta corrupción en Ñemby, centrándose en el período de 2021 a 2024, adoptando un enfoque cualitativo y empleando una variedad de métodos de recolección de datos que incluyen análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas con actores clave y grupos de discusión con activistas locales que, en su conjunto, permite una comprensión rica y contextualizada de la dinámica de la corrupción en Ñemby.

A efectos de guiar el abordaje del trabajo en profundidad se han establecido tres objetivos específicos: explicar el contexto en el que ocurrieron los presuntos hechos de corrupción (doble facturación en obras de infraestructura); describir el marco legal que rige la contratación de bienes y servicios, así como transferencias a ONGs e instituciones sin fines de lucro; exponer el papel del activismo ciudadano frente a las denuncias de corrupción y sus implicancias en la calidad de vida de los habitantes de Ñemby.

Este estudio ofrece una ventana a la compleja interacción de factores políticos, económicos y sociales que permiten que la corrupción florezca a pesar de los cambios de liderazgo político y el mayor escrutinio público.

En el desglose de sus capítulos es posible identificar claramente **la estructura del estudio** que, al recorrerlo, el lector podrá encontrar:

- Una revisión exhaustiva de la literatura, situando el caso de Ñemby dentro del contexto más amplio de los estudios sobre corrupción en América Latina.
- El detalle del contexto, incluidas las técnicas de recolección y análisis de datos.
- Los hallazgos, organizados en torno a los tres objetivos específicos delineados anteriormente con las conexiones con la teoría y la práctica existentes en materia de lucha contra la corrupción.
- Las recomendaciones prácticas, con énfasis en las acciones posibles desde el interior del municipio.

Al comprender los mecanismos de la corrupción a nivel local, podemos comenzar a forjar estrategias más efectivas para combatir esta amenaza generalizada a la gobernabilidad democrática y al bienestar social de los municipios del Paraguay.

II. ANTECEDENTES

La ciudad de Ñemby es una de las más tradicionales del Departamento Central, de los 19 distritos que lo conforman, ocupa el 6° lugar en cuanto a población y el 5° más pequeño en cuanto a territorio.

Durante 20 años el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) representado el clan Lanzoni ha ocupado cargos en la intendencia de Ñemby en varias ocasiones, iniciando Blas Lanzoni Achinelli, quien habiendo asumido la intendencia por dos periodos (2001-2006 y 2006-2010), renuncia en el 2008 para postular como candidato a la Cámara de Diputados, lográndolo desde 2008-2013. Posteriormente asume como Gobernador del Departamento Central del 2013-2018 y luego llegó a ocupar el Senado entre 2018 y 2023.

El clan siguió a través de Lucas Lanzoni (hijo del entonces senador llanista Blas Lanzoni) desde 2015 al 2020, cuya administración se vio envuelta en varios reclamos ciudadanos, manifestaciones en su contra y denuncias fiscales entre junio y noviembre 2020, acerca de obras no realizadas pero facturadas, bienes adquiridos con sobrefacturación, eventos especiales sin rendición de cuentas, casos de nepotismo, entre otros, abriéndose la carpeta fiscal N° 50/20, siendo asignada la Fiscal Liliana Alcaraz.

Por lo mencionado, ya no postuló para la reelección a la intendencia, presentándose solo para concejal y conformando la junta en la última elección municipal del 2021.

En otro orden de cosas, se suma como nuevo actor en la política del distrito el señor Tomás Olmedo, con una larga carrera docente y directiva en diferentes instituciones educativas de la ciudad de Ñemby. Una vez jubilado incursionó en la política y como candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR), Partido Colorado, logró ganar las elecciones en el municipio y arrebató el poder a la familia Lanzoni quienes gobernaron por casi 20 años. Aprovechándose de lo popular que llegó a ser, y confiando en la figura de docente y sus promesas en la campaña proselitista, logró ganar las elecciones para gobernar el municipio de Ñemby de 2021 al 2025.

Su historial se remonta al año 2004, siendo director del colegio Miguel Ángel Torales de Ypané, que recibe una auditoría por irregularidades detectadas: omisión de depósitos por cobro de aranceles, falta de rendición de cuentas, omisión de licitación para adjudicación de la explotación de la cantina escolar e incumplimiento de horas cátedra. Esto conllevó a un sumario, a partir del cual alumnos, padres y docentes han realizado denuncias y manifestaciones por hechos similares y desde entonces, el nombre de Tomás Olmedo no ha dejado de figurar en los titulares de los principales medios de comunicación escrita del país.

En 2007, mientras ocupaba el cargo de director en el colegio Bernardino Caballero de Ñemby, enfrentó otro proceso. En esta ocasión, fue separado y destituido de su posición, aunque posteriormente fue absuelto y trasladado a otra institución. Esto fue posible mediante el depósito del dinero reclamado.

En diciembre de 2008, la colectividad escolar realiza quejas y reclamos por el cobro de inscripciones de 300.000 Gs. en el Colegio Pablo Patricio Bogarín (CPPB), a pesar de que estaba prohibido.

En el 2009, los titulares explotaban por el pedido exhaustivo de los padres de alumnos del mencionado colegio, su destitución por violar varias leyes. Además de las muchas irregularidades administrativas detectadas por los auditores de la Dirección General de Gestión del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), como la omisión de depósitos bancarios por cobro de aranceles, falta de transferencias, devolución y rendición de cuentas al MEC, no contar con inventarios de muebles. Se detectó también el cobro indebido de haberes de hasta 3 veces, como director de 3 turnos (mañana, tarde y noche), además de remuneración por 75 horas cátedra, contradiciendo lo estipulado en el Estatuto del Educador.

Durante el período comprendido entre 2008 y 2018, Tomás Olmedo estuvo involucrado en el caso más sonado de investigaciones sobre irregularidades administrativas en el ámbito educativo del país. El MEC ordenó el inicio de varios sumarios al notar indicios de continuas anomalías en su gestión como director del CPPB. Algunos de estos sumarios se instruyeron a pedido de los propios padres y tras denuncias de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE).

La directora de Auditoría del MEC, Rosario Araujo, informó que se comprobaron varias irregularidades como “la falta de depósito de aranceles, contratos directos con la cantina y fotocopiadora, cobro por uso del baño, y otros”.

En ese período, el MEC tomó la decisión de apartar a Olmedo de su cargo durante el proceso y designando a la Lic. Andresa López como encargada de despacho. Sin embargo, Olmedo ignoró la orden y se negó a ceder la dirección. La encargada de despacho tuvo que establecer su oficina en una sala contigua a la dirección, aunque eventualmente tuvo que abandonarla debido a la “falta de garantías para su integridad física”. En marzo de 2010, las autoridades del MEC indicaron que buscaban desalojar a Tomás Olmedo por vía judicial, debido a su resistencia a obedecer disposiciones oficiales.

Asimismo, Olmedo adoptó una actitud que solo empeoró su situación amenazando con iniciar una huelga de hambre, incitando a estudiantes y padres a generar desorden. Esta conducta inapropiada le valió una sanción por parte del MEC, resultando en un mes de suspensión sin goce de sueldo. Sin embargo, Olmedo también se negó a cumplir con esta sanción.

En medio de la disputa, la jueza de Paz en aquel entonces, Cristina Aquino, intervino y solicitó a Olmedo no involucrar a estudiantes en las protestas. Por su parte, Librada Arrúa, representante de la CODENI, instó al MEC a intervenir para salvaguardar los derechos de los estudiantes, quienes estaban siendo afectados al no poder asistir a clases. La aplicación de sumarios contra Tomás Olmedo se dio hasta pocas semanas antes de su jubilación; el último de ellos firmado el 2 de octubre de 2018.

Asombrosamente, hasta el 2019 seguía siendo director del CPPB, acumulando entre sus denuncias, hechos aún más graves, por acoso y abuso sexual bajo tutela, cuya causa sigue en etapa investigativa hasta la fecha.

Las elecciones municipales del 2021 rompen con la hegemonía de los Lanzoni, asumiendo Tomás Olmedo la intendencia, por encima de más de 3.000 votos, venciendo incluso a Héctor Lesme, yerno de Blas Lanzoni.

En agosto de 2021, aún en plena etapa de campaña proselitista para las municipales corrían rumores de un negociado entre una empresa explotadora de piedras en el Cerro Ñemby y un representante político de Tomás Olmedo. El negociado consistía en lotear el cerro a fines de viviendas populares y asentamientos. Ante estos rumores el entonces intendente, evitó por todos los medios mencionar sus planes acerca del popular cerro.

Durante su asunción como intendente, se regodeaba en amenazar con auditorías internas y externas a la administración anterior, con promesas de unidad y transparencia en la suya. Sin embargo, meses después, se sospecha que hubo, lo que en política en Paraguay se conoce como un “pacto azulgrana”. En pocas palabras, acuerdo establecido entre líderes del partido colorado y partido liberal de no realizar acciones en contra de uno u otro, a fin de que dicho pacto les proteja mutuamente; y eso ocurrió, pues no se prosiguió con las denuncias que el mismo intendente auspiciaba, quedando sin efecto.

Desde entonces, apenas meses después de su asunción, su gestión se ha visto envuelta nuevamente en una corridilla de denuncias, de manifestaciones, de actos públicos, escraches por parte de ciudadanos autoconvocados, informando sobre las irregularidades que se venían suscitando: nepotismo, transferencias irregulares a comisiones vecinales, cesación de pago a proveedores y atraso en el pago de remuneración de funcionarios, irregularidades respecto a “columnas de oro, puentes de oro, acondicionador de aire de oro, empedrados de oro” entre otros, siendo el caso específico que convoca a este estudio, el pago doble y hasta triple por la construcción de empedrados en la ciudad de Ñemby, lo relacionado a contrataciones irregulares, vía excepción y con licitaciones sin validez legal y transferencias irregulares a comisiones vecinales por sumas millonarias.

Es así, que los investigadores consideran este caso realmente relevante para comprender cómo fue posible, que a pesar de sus antecedentes conflictivos y de incontables anomalías en su gestión directiva y docente, haya podido escalar a una posición aún de mayor poder y abarcamiento.

Resulta llamativo que el prestigio de las instituciones educativas donde ejerció y la otrora popularidad de Tomás Olmedo, le haya valido para alcanzar la intendencia, a pesar de los supuestos hechos punibles e irregularidades en su vida pública acontecidos con anterioridad a su llegada a la municipalidad, empero su larga trayectoria en el ámbito educativo.

III. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál ha sido el mecanismo de gestión irregular implementado en los procesos de contratación de bienes y servicios y transferencias del rubro 800 en el Municipio de Ñemby, en el periodo 2021-2024?

3.2. OBJETIVOS

3.2.1 Objetivo general

Analizar el mecanismo de gestión irregular en la contratación de bienes y servicios y transferencias del rubro 800 en el Municipio de Ñemby, en el periodo 2021-2024.

3.2.2 Objetivos específicos

- 3.2.2.1. Explicar el contexto en el cual ocurrieron los hechos de supuesta corrupción en el municipio de Ñemby, de doble facturación de empedrados (Calle Cayo Romero Pereira y 1ª. Junta Municipal, Barrio San Miguel – Ñemby).
- 3.2.2.2. Describir el marco jurídico relacionado con la adquisición de bienes y servicios, y las transferencias a ONGs e Instituciones sin fines de Lucro, a través del rubro 800 y el riesgo de solapamiento. Así como la brecha existente entre lo establecido y lo actuado por parte del municipio.
- 3.2.2.3. Exponer el protagonismo ciudadano ante las noticias de irregularidades y supuestos hechos de corrupción, y la implicancia en su calidad de vida como habitantes.

3.3. JUSTIFICACIÓN

En los últimos años las irregularidades y los hechos de corrupción se han convertido en prácticas comunes en administraciones municipales, demostrando así las debilidades en los sistemas de transparencia y control, así como de la justicia.

La presente investigación pretende describir el esquema de los supuestos actos de corrupción imperantes en la administración municipal de la Ciudad de Ñemby, en la persona del intendente Tomás Olmedo.

También se pondrá de manifiesto el desinterés por parte de la justicia a pesar de las reiteradas denuncias ciudadanas, de las alertas realizadas en actos públicos y de las informaciones periodísticas, agotando así a la ciudadanía, en recursos económicos, en energía y en esperanzas.

Se abordará además el papel trascendental que tienen los pobladores de Ñemby, quienes son principales beneficiarios de los servicios municipales, como así también los más perjudicados ante la desidia y la ambición de los gestores de la cosa pública.

Servirá para comprender por qué la ciudad de Ñemby ha llegado a la deteriorada situación en que se encuentra hoy, en palabras de sus propios habitantes, con calles en mal estado, puestos y centros de salud en pésimas condiciones o sin funcionamiento, niveles altísimos de inseguridad y sobre todo una población desmoralizada, con una identidad debilitada y decepcionada en sus votos.

Al mismo tiempo, aportará claridad, orden y una rigurosidad metodológica a la información y datos que se encuentran dispersos en el colectivo ciudadano, respecto a la actuación y gestión de Tomás Olmedo y la Junta Municipal.

Por este motivo, se considera que el presente trabajo puede contribuir no solamente a señalar los supuestos hechos de corrupción atribuidos a Tomás Olmedo, sino también a comprender cómo ha podido eludir a la justicia en cuanto a estos casos en particular, sumado a la cantidad de acusaciones y antecedentes que ha tenido sobre su conducta y desempeño tanto en el ámbito administrativo-educativo como en el municipal.

Es de interés del grupo investigador contribuir con algunas recomendaciones para promover el involucramiento de la ciudadanía a ser protagonista y participar en sus derechos y obligaciones.

En lo académico, podrá servir de base para otras investigaciones complementarias o comparativas a desarrollarse en el futuro.

IV. MARCO DE REFERENCIA

4.1. INVESTIGACIONES PREVIAS

La corrupción ha sido analizada desde varias perspectivas tanto a nivel global como regional, en este apartado abordaremos algunos casos latinoamericanos como referencia.

Uno de los casos más emblemáticos de corrupción ha sido el escándalo de la constructora brasileña Odebrecht, cuya matriz en Brasil ha alcanzado ramificación en otros 10 países de la región, principalmente en Perú, por casos de sobornos a gran escala, sobrefacturación en obras de carácter público, entre otros. Las consecuencias han sido graves, la desestabilización de gobiernos, desconfianza en la legitimidad de instituciones públicas y por ende en la democracia, desencadenando a su vez en juicios y encarcelamiento a presidentes de los países citados más arriba. Este caso tuvo repercusión inclusive años después exponiendo quiebres de facciones políticas en Brasil. (Yuhui, Song, 2021)

A modo de ejemplo, otro caso de corrupción en la región podemos mencionar a Chile, que envolvió a entes de la administración pública, entre ellos los municipios. En 2015, la alcaldesa del municipio de Antofagasta fue condenada por fraude al fisco por haber utilizado recursos de la Corporación Municipal para contratar a la empresa privada para fines personales. También la municipalidad de San Ramón se vio envuelta y afectada por redes de narcotráfico, clientelismo, entre otros hechos, los cuales operan en paralelo con las estructuras institucionales, favoreciendo la corrupción. Más recientemente, también en Chile, el “caso luminarias” ha demostrado cómo funciona la corrupción en los gobiernos locales, las primeras investigaciones evidenciaron redes extensas que incluyen distintos actores en los arreglos de licitaciones públicas. (Moya y Paillama, 2022)

La Encuesta sobre Corrupción en América Latina 2024 asevera que la corrupción sigue arraigada en toda Latino América, donde la percepción de corrupción significativa en gobiernos municipales/locales tuvo un aumento de cinco puntos porcentuales (de 62% en 2020 a 67% en 2024), ocupando el segundo lugar entre las áreas más corruptas (el primer lugar lo ocupan los partidos políticos), aun cuando las instituciones gubernamentales nacionales están sujetas a más controles, como leyes nacionales anticorrupción e iniciativas de transparencia para las contrataciones públicas. (Miller & Chevalier, 2024)

El Informe de la Corporación Latinobarómetro 2023, indica que apenas el 40 % de los paraguayos apoya la democracia, mientras el 54 % favorece el autoritarismo o le es indiferente (Latinobarómetro 2023), lo cual puede indicar que dicha desconfianza es ocasionada por la impunidad, motivo por el cual la ciudadanía deja de creer en sus gobernantes, en el régimen democrático, y por ende en la justicia.

El caso de Paraguay

Paraguay se encuentra entre los países más corruptos de la región según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Esta percepción se extiende particularmente a los partidos políticos y gobiernos locales, que son vistos como las entidades más corruptas en las encuestas realizadas (SENAC, 2023). La corrupción sistémica se alimenta también por prácticas administrativas ineficientes y la impunidad fortalecida, creando un ambiente propicio para actividades corruptas.

El Índice Global de Corrupción (2023), posiciona a Paraguay en el puesto 140 entre 196 países, y en el noveno lugar de los doce sudamericanos. (Transparencia Internacional 2023).

El Índice Global de Crimen Organizado 2023, revela que Paraguay es el cuarto país en el mundo, de 193 naciones analizadas, con mayor criminalidad organizada.

Por otro lado, un informe de las Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY, 2021), señala que la corrupción erosiona la confianza en las instituciones gubernamentales, creando un ciclo vicioso de desmoralización y falta de participación cívica.

Por citar un ejemplo de corrupción en gobiernos locales encontramos que, en el año 2015, colapsó un edificio escolar en Lambaré, el cual derivó en lesiones graves a estudiantes y un maestro. El ex intendente de dicho municipio Roberto Cárdenas fue condenado en este caso. Cabe acotar que la mayoría de los casos de corrupción en gobiernos locales, el proceso termina con sobreseimientos en la instancia judicial o del MP, por lo que este ejemplo es una excepción. El caso demostró cómo la corrupción en la adjudicación y supervisión de obras públicas puede tener consecuencias directas y peligrosas para la comunidad (Ministerio Público, 2022).

En este punto cabe señalar, que una sociedad que ha soportado altos niveles de corrupción podría asumir que este flagelo es inevitable, que todos los políticos son corruptos y, por ende, no considere este aspecto en el momento de votarlos. (Martínez Rosón, 2016)

La Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirma que los afectados por la corrupción deben estar al frente de la lucha contra este flagelo, involucrarse en el análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, mejores prácticas, *políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación (CIDH, 2018).*

4.2. MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se exponen los conceptos y palabras claves más relevantes, considerando el enfoque en que son utilizados en el contexto del presente estudio, esto, a fin de facilitar la comprensión de los temas abordados, principalmente aquellos relacionados a los objetivos del mismo.

Transparencia Internacional (TI) define la corrupción como “el abuso de un poder conferido con el objeto de obtener una ganancia privada”.

La Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) amplía que la **corrupción** es:

un fenómeno caracterizado por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta el acceso a los derechos humanos (CIDH, 2018).

Como contrapeso de este fenómeno, que ha pasado a ser normalizado en lugar de ser una excepción, se encuentra la figura del **ciudadano**, “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes” (DLE, 2023), quien a través de su involucramiento puede exigir el cumplimiento de la ley en cuanto a los compromisos asumidos por las autoridades de ejercer correctamente el mandato y la gestión de los bienes públicos encomendados.

Según comprendemos de lo expresado por Margarita Escobar de Morel en “La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática” (2012), el término **participación** no representa simplemente la visualización de los hechos desde una perspectiva pasiva, ni tampoco el simple hecho de ser parte de una sociedad, sino:

que se quiere significar un tipo de presencia por la que el hombre contemporáneo alcanza, en la compleja sociedad dinámica y evolutiva en la que está inmerso, una posición tal que le permite ser y actuar como sujeto, en cierta medida co-responsable de todas las decisiones sociales.

En este contexto, significa también adquisición de poder, aunque en teoría el poder lo ejercen ciertos grupos exclusivos, es innegable que quienes participan están mejor representados, siendo más difícil para los gobiernos (locales o nacionales), ignorar las necesidades y los intereses populares.

En un estudio, Thomas. H. Marshall (Ciudadanía y clase social, 1950), acerca de los conceptos sociológicos de ciudadanía, sostuvo que, la **ciudadanía** es un status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social, y obligaciones, tales como pagar impuestos, respetar leyes, entre otros.

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en su Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), el concepto de **Participación Ciudadana en la Gestión Pública**, se entiende por:

proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

En este sentido, para el equipo investigador la **participación ciudadana** va más allá de vigilar las actividades gubernamentales, implica involucramiento activo en las políticas públicas y junto a los medios de comunicación desempeña un papel crucial en la demanda de una gestión transparente y en la exposición de la corrupción.

También conceptualizamos el término **transparencia**, como la disposición de las autoridades administrativas de rendir cuentas del encargo del bien público que le fuera confiado, visibilizando o exponiendo su desempeño, lo cual se manifiesta en rendiciones “de cuenta pública periódica, veraz y completa sobre su gestión, resultados y el uso que se ha otorgado a los recursos públicos” (Vargas et al, 2022).

El hecho punible de **lesión de confianza** se encuentra en el artículo 192° del Código Penal Paraguayo. Este delito penal económico se caracteriza por la conducta de una persona que, en base a una avenencia, resolución administrativa o ley, se compromete a proteger un interés patrimonial de un tercero y luego lo daña.

4.3. MARCO LEGAL

Para abordar el marco legal, es esencial considerar tanto las normativas nacionales como las internacionales que guían la lucha contra la impunidad y la corrupción, y establecen las bases legales para su prevención, investigación y sanción, esto a fin de comprender su aplicación al estudio de caso.

Si bien es cierto, no es posible hoy hablar una definición única de Corrupción a nivel nacional o internacional, las instituciones gubernamentales cuentan con ciertos lineamientos establecidos en la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC 2003)”, que establece directivas orientadas a promover y fortalecer los sistemas, apoyar la cooperación y asistencia técnica, promover la rendición de cuentas, entre otras. Del mismo modo, la “Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)” establece varios compromisos, entre ellos el de implementar medidas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción, ambas ratificadas por Paraguay.

En el Sistema Interamericano: Resolución 1/17 sobre “derechos humanos y la lucha contra la impunidad y corrupción”, y Resolución 1/18 “corrupción y derechos humanos”, de 2 de marzo de 2018 de la CIDH.

En cuanto al marco jurídico nacional, son varios los artículos que podríamos analizar de la Constitución Nacional del Paraguay (1992), destacamos: el Art. 28 Del derecho a informarse y el Art. 40 Del derecho a peticionar a las autoridades. Ambos casos guardan relación directa con el estudio de caso, en cuanto a la transparencia y la provisión de información veraz, concreta y oportuna.

Otras leyes vinculadas directamente al caso son la Ley 2.051/2003 de Contrataciones Públicas y la nueva Ley 7.021/2022 de Suministro y reglamentaciones, regulan las adquisiciones y contrataciones del Estado, estableciendo procedimientos transparentes para evitar prácticas corruptas en el uso de recursos públicos. Así también la Ley 5.282/2014 de Acceso a la Información Pública que garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública, lo cual es fundamental para la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Dado los hechos punibles mencionados en este trabajo, no podemos excluir el Código Penal Paraguayo (Ley 1.160/1997), que en su Art. 187 establece como Estafa:

El que con la intención de obtener para sí o para un tercero un beneficio patrimonial indebido, y mediante declaración falsa sobre un hecho, produjera en otro un error que le indujera a disponer de todo o parte de su patrimonio o el de un tercero a quien represente, y con ello causara un perjuicio patrimonial para sí mismo o para éste, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

Así también en el Art. 192 describe la Lesión de Confianza como:

El que, en base a una ley, a una resolución administrativa o a un contrato, haya asumido la obligación 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 multa.

Los demás hechos punibles que ha sido denunciado Tomás Olmedo son: Art. 246 Producción de documentos no auténticos; Art. 250 Producción inmediata de documentos públicos de contenido falso. Artículo 302: Cohecho pasivo (soborno). Artículo 304: Enriquecimiento ilícito en la función pública. Las denuncias de acoso y abuso sexual bajo tutela están tipificadas en los Art. 128 y Art. 133 del Código Penal Paraguayo.

Este estudio no pretende ilustrar toda la legislación relacionada al caso, pero cabe mencionarlas por la vinculación directa que tienen sobre el mismo: la Ley 1.626/00 "De la Función Pública", la Ley 2.523/04 "Que reprime, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito en la función pública y el tráfico de influencias", la Ley 3.966/2010 Orgánica Municipal "que reprime, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito en la función pública y el tráfico de influencias" y la Ley 5.189/14 "Que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay".

V. MARCO METODOLÓGICO

El presente trabajo de investigación, adopta un enfoque cualitativo, el cual se caracteriza por su énfasis en la comprensión profunda de fenómenos sociales y humanos, a través de la recolección y análisis de datos que privilegia el análisis en profundidad de los hallazgos, antes que realizar proyecciones estadísticas.

Primeramente, se ha revisado los antecedentes del caso; el marco teórico comprende las investigaciones previas, así como el marco conceptual. También fue abordado el marco jurídico que puede ser aplicado en el caso objeto de estudio.

Seguidamente el análisis de documental, se centra en un pedido de intervención por parte de la Junta Municipal de Ñemby, presentada en fecha 3 de junio de 2023; así como la denuncia penal caratulada "Tomás Olmedo y otros s/Lesión de confianza". Para tal efecto se revisaron los documentos relacionados con la denuncia presentada por miembros de la Contraloría Ciudadana del Municipio de Ñemby.

Así mismo, con el propósito de complementar los hallazgos del análisis documental, y fortalecer la discusión, las conclusiones y recomendaciones se analizaron otras informaciones de fuentes secundarias, tales como las notas periodísticas, portales virtuales, resoluciones y actos judiciales relacionados al caso, fuentes oficiales vía web, a través del Portal de Acceso a la Información Pública.

El análisis documental involucró la verificación de información y datos del perfil docente de Tomás Olmedo, siendo mencionado en varias ocasiones en medios periodísticos.

En la etapa de trabajo de campo, se emplearon como instrumentos de recolección de datos: grupo focal de activistas de la ciudad de Ñemby y entrevistas semi estructuradas a referentes del municipio y del poder legislativo.

VI. RESULTADOS

6.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL

El estudio de caso se origina a partir de denuncias realizadas por pobladores de Ñemby, las cuales fueron aumentando paulatinamente desde la asunción de Olmedo. A pesar de dichas denuncias y publicaciones en prensa escrita, seguían escalando hechos sospechosos y dudosas diligencias por parte de la municipalidad.

Desde el inicio de su gestión (Diciembre/2021) fue acusado de nepotismo, al contratar a su señora y a su hija como directores Ad honorem de la Municipalidad, además de su joven yerno de menos de veinte y tantos años, nada más y nada menos como director de Administración y Finanzas, señalando esto el riesgo del uso de tráfico de influencias. (ABC Color, 2021).

Luego la contratación excesiva de personal municipal, sin respaldo del Anexo de Personal aprobado por la Junta.

A raíz de la desatención a los reclamos, en el 2023 varios pobladores conforman una contraloría ciudadana impulsando la vigilancia y la organización de manifestaciones invitando a otros pobladores a informarse sobre los motivos.

En mayo del mismo año comenzaron las manifestaciones con reclamos de las denominadas: “Columnas de oro, puentes de oro, Acondicionador de Aire de oro, empedrados de oro” que citamos más adelante (ABC Color 2023).

Otro tema significativo fue la anulación de una licitación por más de 3 mil millones de guaraníes, por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), y la municipalidad hizo caso omiso, abonando a una empresa unipersonal. Dado que los llamados de la DNCP no son obligatorias ni vinculantes, (es decir, que queda a criterio de la institución si se rige por dicho llamado o no) se presume que la municipalidad realizó los mismos con el fin del mero cumplimiento y no para asegurar transparencia ni calidad en el proceso licitatorio. (ABC Color, 2023)

Fue a raíz de esta acción por parte del intendente y por la presión que ejercían las manifestaciones que la Junta Municipal aprobó por unanimidad el pedido de intervención de la comuna, elevando dicho pedido a la Cámara de Diputados. El cual luego de casi 3 meses de análisis por la comisión especial conformada, rechaza el pedido de intervención en el municipio de Ñemby, reiterándose un sospechoso pacto “azulgrana”. (Ultima Hora, 2023)

Durante el presente ejercicio la ciudad de Ñemby ha sido noticia en todos los medios del país, al reportar las incontables marchas realizadas por los activistas y ciudadanos autoconvocados, quienes realizaron más denuncias en forma oficial tanto contra el intendente como a familiares y personas íntimamente ligadas a él por cobro indebido de honorarios, entre otros, sumándose a supuestos hechos de corrupción, la falta de pagos de honorarios a funcionarios municipales y al uso indebido de fondos públicos. (Diario Hoy, 2024)

Sobre el Rubro 800 - Transferencias a organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, instituciones, comisiones vecinales y otras personas jurídicas privadas sin fines de lucro o con fines de bien social, a través del grupo 840 transferencias corrientes al sector privado; y transferencia de capital al sector privado.

Al respecto, encontramos que en el último cuatrimestre de 2022 se realizaron transferencias a comisiones vecinales y entidades educativas por valor de Gs. 4.390.913.012. Entre estas transferencias, destaca un caso particular: Gs. 860 millones asignados a una sola comisión sin justificación clara y sin seguir los procedimientos adecuados, lo que plantea serias interrogantes sobre la transparencia y el buen uso de los recursos públicos.

Otro caso llamativo es el de la comisión vecinal Virgen de Caacupé, que recibió Gs. 490 millones en un solo día sin una justificación adecuada. En este caso, se evidencia una posible falsificación de documentos, ya que la factura emitida por la comisión data del 6 de diciembre de 2022, previa a la comparación de precios, que se realizó el 14 de diciembre de 2022. Esto sugiere que el proveedor, MBARETE, ya sabía nueve días antes que sería adjudicado, lo que se configura como hecho punible de producción de documentos auténticos con contenidos falsos, violando el Código Penal y Procesal Penal. Además, se observa otra transferencia significativa a la comisión Yvyrayu por Gs. 869 millones, que también presentó inconsistencias e irregularidades en la documentación. En este caso, el proveedor favorecido fue nuevamente la empresa MBARETE.

Cabe mencionar que, por disposición legal y reglamentaria, las comisiones vecinales deben estar formalizadas y contar con cuenta bancaria habilitada para recibir fondos del municipio, lo cual no aconteció en muchas de las transferencias. Además, las rendiciones de cuentas realizadas de las comisiones vecinales consideraban sólo los ingresos, no así los gastos, es decir no se adjuntaron boletas o facturas del proveedor por los trabajos realizados, estos hechos sumamente irregulares consuman además la evasión de impuestos por parte de las empresas adjudicadas, hechos conocidos y autorizados por el intendente municipal y funcionarios intervinientes.

Los hechos mencionados constan con mayor detalle en el pedido de intervención presentado a la Cámara de Diputados en junio de 2023 son:

Pago doble por obras de infraestructura; transferencias irregulares a comisiones vecinales por más de 4.000 millones de guaraníes; cesación de pago a proveedores y el atraso en el pago de la remuneración de los funcionarios municipales e inobservancia de la Ley 1626 para la contratación de los funcionarios; nepotismo; iluminación de espacios públicos de la ciudad de Ñemby (contratación vía excepción), con colocación de las columnas “de oro” 9 meses después de la denuncia ciudadana, son sólo algunos de los actos que suponen hechos de corrupción durante la administración de Tomás Olmedo, quien ha minimizado siempre las denuncias como vendettas políticas y persecución.

A mediados de agosto 2024, los concejales municipales aprobaron un segundo pedido de intervención que fue elevado nuevamente a la Cámara de Diputados (ABC, 2024)

Si bien en esta oportunidad no hubo unanimidad, se espera que los concejales se mantengan en su postura y no se retracten como ocurrió antes, dado que ha tomado notoriedad pública nuevamente. Aunque los impulsores tienen esperanza que en esta oportunidad se apruebe el pedido, también existe un ambiente de incertidumbre y dudas, por el ambiente político que existe en las esferas legislativas (Última hora, 2024)

Durante todo este lapso de investigación cualitativa, la CCÑ ha impulsado varias acciones para ejercer presión tanto a nivel oficial penal, como en lo mediático por medios de prensa, haciendo marchas, escraches y manifestaciones, además de exigir a la comuna la presentación de documentos y rendición de cuentas por vía judicial mediante un amparo (RDN, 2024)

En setiembre 2024 se otorgó a Tomás Olmedo medidas sustitutivas a la prisión, una fianza real, no cambiar de domicilio, presentarse y firmar trimestralmente en el Juzgado. Cabe mencionar que la fiscal Milena Basualdo, reculó y eliminó la medida cautelar en la que pedía que el jefe comunal no se acercase al municipio, por lo que él siguió asistiendo.

Al cierre de esta investigación cualitativa, se ha podido constatar que Tomás Olmedo se presentó a la querella, acompañado de funcionarios a modo de guardaespaldas (en horario laboral), a fin de evitar escraches. El pedido de intervención de su gestión municipal sigue pendiente de análisis en la Cámara de Diputados (la políticaonline, 2024)

6.2. ENTREVISTAS

Se han realizado entrevistas semiestructuradas a personas de distintos ámbitos, vinculados al caso.

ENTREVISTA A EX PRE CANDIDATO A LA INTENDENCIA EN ÑEMBY, MIEMBRO DE LA COMUNIDAD Y ACTIVISTA.

Además del amplio conocimiento sobre el objeto de estudio, el entrevistado explicó con detalles en qué se basa la denuncia de doble facturación del empedrado de la calle Cayo Romero Pereira y 1ra. Junta Municipal, primer empedrado construido en la administración Olmedo, primeramente, se realizó con cuadrillas municipales, y luego el mismo empedrado ya realizado, se licitó, y se abonó a la empresa contratista.

Otro caso que le tocó de cerca fue el cobro de multas de tránsito que fueron depositadas en la cuenta bancaria privada de un funcionario, y se cree que en conocimiento del intendente.

Ante la consulta sobre los factores que considera favorecen la corrupción en el municipio de Ñemby, menciona la falta de transparencia, la opacidad en la gestión de recursos dificulta el control y la rendición de cuentas. No hay mecanismos claros de rendición de cuentas, propiciando las prácticas irregulares y malversación de fondos. Menciona también la debilidad institucional, marco normativo inadecuado y funcionarios mal capacitados, fomentan irregularidades, sin siquiera manual de funciones.

Otros factores que considera relevantes son las relaciones clientelistas, redes que permiten que ciertos grupos sean favorecidos con recursos públicos por sobre otros, afectando la equidad en el acceso a servicios y, sobre todo, la impunidad; la falta de consecuencias para actos de corrupción perpetúa la cultura de impunidad y debilita la confianza ciudadana en las autoridades.

También destacó como factor fundamental la falta de reclamos ciudadanos, que no reaccionan ante los supuestos hechos de corrupción. Aún con las manifestaciones y marchas y escraches, un gran número de ciudadanos ñembyenses son apáticos y renuentes a exigir sus derechos.

Es por eso, que considera que el impacto de la corrupción es particularmente severo, ya que carece de muchos servicios públicos básicos. Cualquier mal uso de los recursos retrasa la capacidad del municipio para responder a las necesidades de sus habitantes, lo que agrava aún más las deficiencias en la calidad de vida. La corrupción no solo compromete los recursos económicos, sino que también tiene consecuencias profundas y duraderas en el bienestar de la población y en su identidad.

Por un lado, la existencia de una contraloría ha ayudado a visibilizar varias irregularidades, pero no ha sido suficiente para impulsar una mayor transparencia, ya que su impacto es limitado y se apoya en una minoría activa. Por otro lado, la mayoría de la población tiende a evitar conflictos con las autoridades (intendentes, concejales, altos funcionarios) y prefiere mantenerse al margen, lo que resulta en una falta de presión sobre las autoridades municipales. Esta dinámica reduce la efectividad de la vigilancia comunitaria y perpetúa la impunidad en casos de corrupción, por lo que considera que se debe promover mayor participación de la ciudadanía en la supervisión de la gestión municipal, sin ello, se corre el riesgo de que la falta de información, de compromiso ciudadano y el secretismo faciliten prácticas corruptas en la administración pública.

ENTREVISTA A MIEMBRO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS Y MIEMBRO DE LA COMISION ASESORA PERMANENTE EN ASUNTOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES

Se le consultó sobre su papel protagónico en la primera solicitud de intervención y su perspectiva sobre la evolución actual del caso, habiendo impulsado la presentación al pleno de la Cámara de Diputados, tanto en el primero como en el segundo pedido.

Explicó que el procedimiento común de los pedidos de intervención, llegan al circuito con los antecedentes de la Contraloría General de la República y de la Junta Municipal, aunque la ley estipula otros procesos posibles (aunque no existen antecedentes), para el tratamiento legislativo requiere indefectiblemente aprobación previa de la junta municipal, no pueden actuar de oficio.

Señala que sobre todo el sector opositor es muy cuidadoso de respetar las normativas, dado el contexto político actual donde existe mayoría oficialista, y velando que no sea utilizado como sistema de “castigo” para otras municipalidades del partido opositor.

Ante la consulta sobre cual podría ser una estrategia de intervención en comparación al primer pedido, indicó que, para ser más efectivos, tratarán de cubrir todos los pasos requeridos, a fin de evitar suspicacias y mantener el balance político que requiere la cámara para un resultado positivo, a favor de la transparencia y la justicia.

Manifestó que la retirada de 11 de 12 concejales, dejó un manto de dudas acerca de los motivos y que esa acción facilita tener conjeturas de un impasse político en los dos momentos, al pedir la intervención y luego al retractarse de la misma.

Respecto al futuro del nuevo pedido, si bien tiene esperanzas de que en esta oportunidad se logre dar la intervención, todavía hay un camino por recorrer, y teme que el destino del pedido sea similar, aunque la junta permanezca convencida, el oficialismo podría hacer valer su mayoría en las cámaras y nuevamente dejar sin efecto la solicitud.

El entrevistado considera que existen acciones que pueden contribuir a aumentar las arbitrariedades por parte de las autoridades municipales, por ejemplo, la ley “de puertas giratorias”, además unificar el Manual de Rendición de Cuentas de Municipalidades y fortalecer la aplicación de la normativa de Información Pública obligatoria.

A su vez, menciona que los ciudadanos deben imponer su vigilancia permanente, informarse, instruirse e involucrarse activamente, dado que parecen no dimensionar el impacto negativo de la corrupción y la impunidad, en sus comunidades.

VII. DISCUSIÓN

En este capítulo se exponen en forma analítica los hallazgos del caso, en un enfoque comparativo con otros estudios, teorías relevantes y otras implicaciones más amplias.

El caso de la Municipalidad de Ñemby, centrado en la administración de Tomás Olmedo, ofrece una ventana reveladora hacia las dinámicas de la corrupción en los gobiernos locales de Paraguay. Este estudio de caso no solo ilumina las prácticas corruptas específicas en Ñemby, sino que también refleja patrones más amplios de corrupción gubernamental observados en América Latina, permitiéndonos examinar las implicaciones teóricas y prácticas para el desarrollo y la democracia en la región.

En una primera aproximación se verifica que los patrones de corrupción y su persistencia en el municipio de Ñemby, a pesar del cambio de administración de la familia Lanzoni a Tomás Olmedo, ilustra cómo las estructuras corruptas pueden arraigarse profundamente en las instituciones locales. Esto se alinea con la teoría institucional, que examina cómo las estructuras y normas institucionales influyen en la corrupción (SENAC, 2023). En el caso de Ñemby, vemos cómo la corrupción se ha incrustado en las prácticas municipales, resistiendo incluso los cambios en el liderazgo político.

Así también, en lo que respecta a las **debilidades institucionales y marcos legales**, el caso objeto de estudio el municipio de Ñemby, pone de manifiesto las debilidades en los marcos institucionales y legales que permiten que la corrupción florezca junto a la impunidad. La falta de instancias efectivas de supervisión y control, evidenciada en la incapacidad para prevenir prácticas como la doble facturación y las transferencias irregulares a comisiones vecinales, refleja una problemática más amplia en la gobernanza local en Paraguay. Esto se alinea con los hallazgos de estudios comparativos en América Latina, que destacan la importancia de fortalecer los sistemas de control y rendición de cuentas en los gobiernos locales en línea con lo expuesto por (CODEHUPY, 2021). En el caso de Ñemby, vemos cómo la asimetría de información y la falta o débil instancia de control efectivo, debilitan las instituciones aun existiendo un marco jurídico.

En cuanto al **impacto en la confianza pública y la participación ciudadana**, es relevante el hallazgo de la conformación de **un comité de vigilancia ciudadana** en respuesta a las irregularidades percibidas, en el caso Tomás Olmedo, refleja una tendencia más amplia en América Latina hacia una mayor participación cívica en la lucha contra la corrupción. Este fenómeno se alinea con los modelos de gobernanza participativa y colaborativa, que enfatizan la importancia del compromiso cívico y los controles institucionales para combatir la corrupción (SENAC, 2023). Sin embargo, la aparente falta de acción legal efectiva contra la corrupción en Ñemby, a pesar de la vigilancia ciudadana, subraya los desafíos persistentes en la traducción de la participación ciudadana en cambios institucionales concretos, porque la otra cara de la moneda del empoderamiento ciudadano, cuando su lucha no se traduce en logros, lo debilita en forma significativa.

Continuando el análisis en este capítulo, vemos que en el caso Ñemby las implicaciones para el desarrollo y la democracia son profundas y multifacéticas. La corrupción en los gobiernos locales no solo obstaculiza el crecimiento económico al desviar recursos de proyectos de desarrollo cruciales, sino que también exacerba la desigualdad en la distribución de dichos recursos. Esto se manifiesta en la calidad deficiente de los servicios públicos y la infraestructura, lo que tiene un impacto directo en la calidad de vida de los habitantes de Ñemby. Desde una perspectiva democrática, la corrupción erosiona la confianza en las instituciones y debilita la participación democrática. La persistencia de prácticas corruptas, incluso frente a la vigilancia ciudadana, puede llevar a un aumento de la apatía política y el desorden social (CODEHUPY, 2021). Esta situación descrita, plantea desafíos significativos para la consolidación democrática en Paraguay y en la región en general.

El caso de supuesta corrupción en la Municipalidad de Ñemby ofrece una visión diminuta de los desafíos más amplios que enfrenta Paraguay y América Latina en la lucha contra la corrupción en los gobiernos locales. Los patrones observados en la gestión del municipio de Ñemby, desde el nepotismo hasta la posibilidad de una malversación de fondos públicos, reflejan problemas sistémicos que requieren soluciones conexas, integrales y radicales. La persistencia de la corrupción, incluso frente a cambios en el liderazgo político y la vigilancia ciudadana, subraya la necesidad de reformas profundas en las estructuras institucionales y culturales que sustentan las prácticas corruptas. Al mismo tiempo, el surgimiento de iniciativas de vigilancia ciudadana ofrece un rayo de esperanza, sugiriendo un camino potencial hacia la necesaria mayor rendición de cuentas y transparencia, y lucha contra la impunidad.

Es de destacar que los supuestos hechos de corrupción en el municipio de Ñemby, tuvieron una contraparte, ya sean empresas privadas o la propia ciudadanía en la figura de comisiones vecinales. La oportunidad de tomar beneficios propios en las actividades vinculadas a la gestión municipal habla alto y fuerte sobre la cultura del clientelismo, favorecido por la impunidad. El dicho popular que para cometer un acto ilícito se necesitan 2 partes, cabe a rajatabla.

Es por ello, que el empoderamiento ciudadano, más allá de la vigilancia ciudadana, requiere de un protagonismo radical; fomentar la autoestima, recuperar la identidad y el orgullo del ciudadano de Ñemby debería ser una asignatura pendiente de sus propios habitantes. Reconocer que cada daño patrimonial a las arcas municipales, restan beneficios y limitan los servicios públicos, de por sí insuficientes, y se ven menguados en la cotidianeidad, restando calidad de vida.

VIII. CONCLUSIÓN

El presente estudio de caso sobre la gestión municipal en Ñemby, Paraguay, durante el período 2021-2023, ha revelado un panorama complejo de prácticas corruptas y desafíos institucionales que socavan la gobernanza efectiva y el desarrollo local. A continuación, se presentan las conclusiones que responden primeramente a los objetivos específicos y en segundo momento al objetivo general de la investigación.

Objetivos Específicos

1. Explicar el contexto en el cual ocurrieron los hechos de supuesta corrupción en el municipio de Ñemby, de doble facturación de empedrados (Calle Cayo Romero Pereira y 1ª. Junta Municipal, Barrio San Miguel – Ñemby).
2. Describir el marco jurídico relacionado con la adquisición de bienes y servicios, y las transferencias a ONGs e Instituciones sin fines de Lucro, a través del rubro 800 y el riesgo de solapamiento. Así como la brecha existente entre lo establecido y lo actuado por parte del municipio.
3. Exponer el protagonismo ciudadano ante las noticias de irregularidades y supuestos hechos de corrupción, y la implicancia en su calidad de vida como habitantes.

En cumplimiento a los objetivos específicos se puede concluir:

Respecto al contexto en el cual ocurrieron los hechos de supuesta corrupción en el municipio de Ñemby, revela un patrón de continuidad en prácticas irregulares. Este hallazgo remite a que la supuesta corrupción en Ñemby no es simplemente el resultado de acciones individuales, sino que está profundamente incrustada en las estructuras y prácticas institucionales. La persistencia de estas prácticas, incluso después de un cambio significativo en el liderazgo político, indica la necesidad de reformas sistémicas que vayan más allá de los cambios de personas en el puesto.

Con relación al Marco legal y brecha en su aplicación, relacionado con la adquisición de bienes, servicios, y las transferencias a ONGs, así como y el riesgo de solapamiento, el estudio ha puesto de manifiesto una discrepancia significativa entre el marco legal existente para la adquisición de bienes y servicios y las transferencias a través de la categoría 800, y las prácticas reales observadas en la municipalidad de Ñemby. A pesar de la existencia de leyes y regulaciones diseñadas para prevenir la corrupción y promover la transparencia, se verificó que la implementación y el cumplimiento de estas normas han sido deficientes. Esta brecha entre la ley y la práctica se manifiesta en múltiples aspectos de la gestión municipal, desde la contratación de servicios hasta las transferencias financieras a organizaciones no gubernamentales. La falta de adherencia a los procedimientos establecidos y la manipulación de los mecanismos de control existentes han creado un ambiente propicio para la supuesta malversación de fondos y otras formas de corrupción. Por lo tanto, más allá de contar con legislación adecuada, es de vital importancia contar con instancias eficientes y eficaces en la tarea de implementación y supervisión de rendición de cuentas para asegurar su cumplimiento efectivo.

Así mismo al analizar el rol o protagonismo ciudadano y la calidad de vida ante supuestos hechos de corrupción, este trabajo de investigación reveló que existe un creciente activismo ciudadano en respuesta a las noticias de irregularidades y presuntos actos de corrupción en Ñemby. La formación de un comité de vigilancia ciudadana y la organización de protestas públicas demuestran un aumento en la conciencia y la participación cívica. Sin embargo, la efectividad de estas iniciativas ha sido limitada debido a varios factores, incluyendo la falta de acciones firmes en instancias institucionales que deben velar por la integridad de los actos de las autoridades locales y la persistencia de una cultura de impunidad. El impacto de la corrupción en la calidad de vida de los habitantes de Ñemby es evidente y preocupante. La reducción de recursos públicos ha resultado en infraestructuras deficientes, servicios públicos inadecuados y una disminución general en la calidad de vida de sus habitantes. Este deterioro en las condiciones de vida no solo afecta el bienestar inmediato de la población, sino que también erosiona la confianza en las instituciones democráticas y conduce a una mayor apatía social en el largo plazo.

En respuesta al objetivo general que requiere analizar el esquema de gestión irregular en la contratación de bienes y servicios y transferencias del rubro 800 en el Municipio de Ñemby, en el periodo 2021-2023, el trabajo elevado a consideración del lector, analizado con criterio holístico, revela un patrón sistemático de corrupción que trasciende los cambios en la administración política. Este esquema se caracteriza por:

1. Nepotismo y clientelismo en la asignación de puestos y contratos municipales.
2. Irregularidades financieras, incluyendo la doble facturación y el uso indebido de fondos públicos.
3. Falta de transparencia en los procesos de contratación, gestión financiera y transferencias a comités vecinales.
4. Debilidad en los mecanismos de control y supervisión institucional.
5. Resistencia a la rendición de cuentas y obstaculización de los esfuerzos de supervisión ciudadana.

El caso ilustra cómo la corrupción en los gobiernos locales puede persistir y adaptarse a pesar de los cambios políticos y las presiones ciudadanas, y a pesar de la adición de nuevos actores al campo político. Este estudio subraya la necesidad de un enfoque holístico y sostenido en la lucha contra la corrupción, que combine reformas institucionales, fortalecimiento de la sociedad civil y un compromiso político genuino con la transparencia y la integridad.

Estos hallazgos indican que la corrupción en el municipio Ñemby no es un fenómeno aislado, sino un problema sistémico, con impactos nocivos muy significativos para la gobernanza local en Paraguay y el fortalecimiento de su democracia, por lo que se requiere una respuesta integral y multifacética.

Reflexiones finales

Este caso ha puesto en evidencia posibles prácticas de corrupción, de enriquecimiento ilícito y mala administración pública durante el periodo 2021-2024. Las investigaciones preliminares, así como los pedidos de rechazos por parte de la Fiscalía, a las apelaciones y nulidad solicitadas por la defensa de Tomás Olmedo, permiten vislumbrar que podría enfrentar cargos por violar varios artículos del Código Penal, lo que podría resultar en un proceso judicial aún más amplio en los próximos meses.

En un momento tan crítico a nivel nacional en cuanto a valores universales, como la transparencia, la integridad y el servicio, este grupo investigador considera que se debe impulsar el rescate de dichos valores fundamentales para recobrar la confianza ciudadana en las autoridades, no sólo municipales, sino también de las entidades encargadas de control y de impartir justicia.

Tanto gobernantes como gobernados tienen su grado de responsabilidad. Las autoridades respecto a su obligación de servir al pueblo, no sirviéndose de él; proveyendo las garantías para la subsistencia, seguridad y el respeto a sus derechos, crear fuentes de trabajo, salud y educación, entre otros, a fin de que la población logre el desarrollo propio y el colectivo que permite el progreso auténtico de un país.

En cuanto a la ciudadanía, requiere madurez para asumir su innegable cuota de compromiso en su papel cívico y democrático, cumplir con sus obligaciones y sobre todo velar por el desempeño transparente de sus representantes.

Es por ello, que el empoderamiento ciudadano, más allá de la vigilancia ciudadana, requiere de un protagonismo radical; fomentar la autoestima, recuperar la identidad y el orgullo del ciudadano de Ñemby debería ser una asignatura pendiente de sus propios habitantes. Reconocer que cada daño patrimonial a las arcas municipales, restan beneficios y limitan los servicios públicos, de por sí insuficientes, y se ven menguados en la cotidianeidad, restando calidad de vida.

IX. RECOMENDACIONES

En este acápite, se describen las recomendaciones, abordando los desafíos específicos identificados en el municipio de Ñemby y al mismo tiempo considerando estrategias más amplias para combatir la corrupción en la gobernanza local.

1. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas

Establecer un Cuadro público de transparencia, a través de la habilitación de un sistema de puntuación público que evalúe a los distintos departamentos municipales en función de sus esfuerzos de transparencia y lucha contra la corrupción y otros indicadores que pudieran aplicarse con participación mediante aplicativos tipo APP.

Establecer mecanismos de control cruzado para minimizar los riesgos de pagos a comisiones vecinales, evitando la doble facturación o pagos indebidos, dadas algunas “lagunas” jurídicas.

2. Fortalecer la participación y la vigilancia ciudadana

- Implementar el Presupuesto Participativo, que impulse la utilización de herramientas digitales para que el proceso sea accesible a un mayor número de ciudadanos
- Fortalecer la Contraloría Ciudadana de Ñemby, con representantes de diversos sectores de la sociedad y vincularlo con otras Contralorías para intercambiar experiencias, emprender trabajos colaborativos y mejores prácticas de civismo y empoderamiento ciudadano.

3. Fomentar una cultura de integridad y compromiso cívico

- Lanzar una campaña de “Campeones de la Integridad”, identificando y reconociendo públicamente a los empleados municipales y ciudadanos que demuestran una integridad excepcional.
- Hacer visible a los campeones como modelos a seguir y portavoces de los esfuerzos anticorrupción.
- Implementar capacitación de buenas prácticas, de integridad en forma permanente.
- Impulsar un seguimiento para verificar el real cumplimiento del Programa gubernamental de Protección de Denunciantes, y denunciar las represalias si existieran.

4. Colaborar con aliados

- Establecer alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil, en temas como anticorrupción, integridad, buen gobierno, etc.
- Desarrollar alianzas con municipios de otros países que hayan combatido con éxito la corrupción. Analizar las lecciones aprendidas y evaluar el potencial de aplicación al municipio objeto de estudio.

Al implementar estas recomendaciones los autores de la presente investigación pretendemos que, el municipio de Ñemby pueda abordar sus actuales desafíos en materia de corrupción y establecer un nuevo estándar para la integridad municipal en Paraguay.

La clave del éxito será el compromiso sostenido, la participación ciudadana activa y la voluntad de adoptar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles de la gobernanza local. Estas recomendaciones están diseñadas para empoderar a los ciudadanos de Ñemby para que asuman un papel activo en la lucha contra la corrupción, y al mismo tiempo brindarles a las autoridades municipales las herramientas y los marcos necesarios para implementar cambios duraderos.

X. REFERENCIAS

- ABC Color. (2021, 16 de noviembre). Denuncian nepotismo en la Municipalidad de Ñemby. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/11/16/denuncian-nepotismo-en-la-municipalidad-de-nemby/>
- ABC Color. (2023, 11 de mayo). Denuncian la instalación de columnas de oro en Ñemby. https://www.abc.com.py/nacionales/2023/05/11/denuncian-la-instalacion-de-columnas-de-oro-en-nemby/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR0_5DEieKW19jxjmwPyEZnepgy8iByJ2UnfGI0o
- ABC Color. (2023, 9 de junio). Municipalidad de Ñemby pagó más de G. 3000 millones a empresa condenada por obras fantasmas. <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/06/09/municipalidad-de-nemby-pago-mas-de->
- ABC Color. (2024, 14 de agosto). Junta Municipal de Ñemby aprobó nuevo pedido de intervención de la intendencia. <https://www.abc.com.py/nacionales/2024/08>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2018). Resolución 1/18: Corrupción y derechos humanos. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay [CODEHUPY]. (2021). La corrupción se acumula mientras las demandas históricas siguen insatisfechas. <https://ddhh2021.codehupy.org.py/la-corrupcion-incolumne-mientras-las-demandas-historicas-siguen-insatisfechas/>
- Diario Hoy. (2024, 26 de abril). Vecinos de Ñemby marcharán para exigir transparencia en la gestión municipal. <https://www.hoy.com.py/nac>
- DEL. (2023). Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/clientelismo?m=form&m=form&wq=clientelismo>
- Escobar de Morel, M. (2012). La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática.
- Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional. (2023). Índice Global de Crimen Organizado 2023. <https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/global-ocindex-report.pdf>
- La Política en Línea. (2024, 12 de noviembre). El Intendente Tomás Olmedo se hizo acompañar a la querrela por funcionarios y directores en horario laboral y provoca reacción ciudadana. <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/asuncion/intendente-tomas-olmedo-se-hizo-acompanar-a-la-querrela-por-funcionarios-y-directores-en-horario-laboral-y-provoca-reaccion-ciudadana/>

- Latinobarómetro. (2023). Informe Latinobarómetro 2023. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Martínez Rosón, M. D., (2016). Yo prefiero al corrupto: el perfil de los ciudadanos que eligen políticos deshonestos pero competentes. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, (153), 77-92. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.153.77>)
- MECIP. (2008). Manual de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay. Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gov.py/mecip/document/Manual%20del%20MECIP>
- DLE. (2023). Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/clientelismo?m=form&m=form&wq=clientelismo>
- Ministerio Público. (2022). Caso Roberto Cárdenas: Confirman condena obtenida por agentes fiscales de 8 años de cárcel para el exintendente de Lambaré. <https://ministeriopublico.gov.py/nota/caso-roberto-cardenas-confirman-condena-obtenida-por-agentes-fiscales-de-8-anos-de-carcel-para-el-exintendente-de-lamba>
- Moya, J. y Paillama, C. (2022). Caso luminarias: Corrupción en los gobiernos locales de Chile. Revista de Estudios Políticos y Sociales. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-17902022000100104&script=sci_arttext&lng=pt#B38
- Moya Díaz E., & Paillama Raimán, D. (2022). Sentido, redes y prácticas. Percepciones de la corrupción en gobiernos locales de la Macrozona Sur (Chile). Revista iberoamericana de estudios municipales, (25), 00104. <https://dx.doi.org/10.32457/riem25.1580>
- RDN Paraguay. (2024, 30 de agosto). Ñemby: Exigen documentos a la municipalidad por vía judicial. <https://www.rdn.com.py/2024/08/30/nemby-exigen-documentos-a-la-municipalidad-por-via-judicial/>
- Secretaría Nacional Anticorrupción [SENAC]. (2023). Propuesta de estrategia nacional de combate a la corrupción. <https://participa.paraguay.gov.py/propuesta-de-estrategia-nacional-de-combate-a-la-corrupcion/>
- Transparencia Internacional. (2023). Índice de Percepción de la Corrupción 2023. <https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>
- Última Hora. (2023, 13 de septiembre). Pacto colorado-liberal salva a intendentes de Ñemby, Valenzuela y Puerto Casado. <https://www.ultimahora.com/pacto-colorado-liberal-salva-a-intendentes-de-nemby-valenzuela-y-puerto-casado>
- Última Hora. (2024, 31 de agosto). Ciudadanos temen que diputados salven de la intervención al intendente de Ñemby. <https://www.ultimahora.com/ciudadanos-temen-que-diputados-salven-de-la-intervencion-al-inten>
- Vargas-Ferreira, Sebastián, Achar, Juan Pablo, Godoy, Pedro, & Ocampos, Víctor. (2022). Actualización de la línea de base de transparencia en Paraguay. Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, 18(2), 241-264. Epub December 00, 2022. <https://doi.org/10.18004/riics.2022.diciembre.241>

- Yuhui, S. (2021). El caso Odebrecht y su impacto en América Latina. Revista de Estudios Latinoamericanos. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792021000300237
- Yuhui, S. (2021). El cáncer de la corrupción en Latinoamérica: El caso Odebrecht. Gestión y política pública, 30(spe), 237-265. Publicación electrónica del 11 de septiembre de 2023. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i3.974>



Centro de Información
y Recursos para el Desarrollo

