

**SESIÓN DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DEL 26 DE SETIEMBRE DE
2.005 (EXTRACTO DEL DIARIO DE SESIONES)**

Vigésimo punto del Orden del Día. PROYECTO DE LEY QUE REPRIME HECHOS PUNIBLES CONTRA INTERESES PATRIMONIALES DEL ESTADO.

SECRETARIO GENERAL: *Asunción, 22 de agosto de 2005. Honorable Cámara de Senadores: Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, os aconseja la aprobación con modificaciones del proyecto de Ley "QUE REPRIME HECHOS PUNIBLES CONTRA INTERESES PATRIMONIALES DEL ESTADO", presentado por el Senador Carlos Mateo Balmelli.*

Firman: Emilio Camacho, Silvio Ovelar, Juan Carlos Galaverna, Miguel Abdón Saguier, Alfredo Ratti, Arsenio Ocampos, José Manuel Bóbeda, Carlos Mateo Balmelli, José Nicolás Morínigo.

Asunción, 31 de agosto de 2005. Honorable Cámara de Senadores: Vuestra Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo, os aconseja aprobar con modificaciones del proyecto de Ley "QUE REPRIME HECHOS PUNIBLES CONTRA INTERESES PATRIMONIALES DEL ESTADO", presentado por el Senador Carlos Mateo Balmelli.

Firman: Bader Rachid Lichi, Emilio Camacho, Alfonso González Núñez, Modesto Luis Guggiari, Jorge Oviedo Matto, Marcelo Duarte.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Emilio Camacho.*

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: *Presidente, este proyecto de Ley "Que Reprime Hechos Punibles contra los Intereses Patrimoniales del Estado", ha sido objeto de un exhaustivo estudio en la Comisión de Asuntos Constitucionales y digo exhaustivo estudio porque viene a ocuparse de una deficiencia en nuestra opinión importante de la legislación penal, a la hora de proteger el patrimonio del Estado más allá de los delitos de cohecho, clásicos, imposibles de probar, existe una figura llamada "lesión de confianza", figura que presenta varias deficiencias.*

En primer lugar, en nuestra opinión, la lesión de confianza era un delito típico en el campo del Derecho Privado, del Derecho Civil, por el cual una persona confía a un tercero la administración de un bien y si éste le falta, le causa daño o desvía los fondos, entonces está lesionando la confianza de la persona.

Sancionada la Ley, los mismos fiscales señalaban esta deficiencia y con un esfuerzo interpretativo ellos utilizan esta figura para revisar las imputaciones y acá está el problema, las acusaciones y la consecuente sentencia condenatoria o absolutoria que dicten los magistrados.

Ocurre, Presidente, que en la última década nuestro país ha sido en cuanto a ejemplo de conducta antijurídico de funcionarios públicos, se demostró que se requiere una regulación más específica.

La lesión de confianza por elaboración doctrinaria y jurisprudencial, ha llevado a que los tribunales exijan la realización de un perjuicio efectivo en el patrimonio del Estado para que sean castigadas las conductas antijurídicas.

Por eso a veces tenemos las imputaciones o acusaciones fiscales que se realizan y las absoluciones que vienen después. Algunos dicen corrupción, pero muchas veces Presidente, es porque no hay un tribunal que se va a animar a condenar a una persona a meter en prisión por cuestiones de interpretación que requiere la lesión de confianza, para que efectivamente pueda ser castigado.

El Código Penal vigente, al tratar conductas ilícitas contra el patrimonio, entre sus artículos 185 a 193, no distingue y eso es lo que debe quedar claro porque esto se intenta hacer hoy, no distingue entre bienes públicos y privados, siguiendo una doctrina alemana, Presidente, insuficiente para nuestra realidad y deja subsumida principalmente esa posibilidad de combate en la lesión de confianza o en la apropiación, tipos penales como dije, muy genéricos que dificultan la sanción de las conductas antijurídicas, Presidente.

Y del proyecto de Ley, luego tenemos los comentarios puntuales, artículo por artículo, tipifica con precisión, tiene una definición de bienes del Estado, se refiere a la autoría de los particulares, se ocupa del peculado por uso indebido, del peculado culposo incluso y el reductor, como circunstancia atenuante e inhabilitación me está diciendo acá el proyectista que vamos a ocuparnos cuando estudiemos punto por punto, pero fundamentalmente, Presidente, esta Ley, sí viene a proteger el patrimonio público y a considerar como delito los perjuicios de mala fe que realizan los administradores públicos. Ya no existirá esa demostración casi imposible del perjuicio patrimonial, Presidente.

Por estas razones y otras que en su momento argumentaremos en el estudio en particular, yo solicito al pleno la aprobación con modificaciones. Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Bader Rachid Lichi, Presidente de la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo.*

SEÑOR SENADOR BADER RACHID LICHI: *Presidente: este es un tema ampliamente debatido en ambas comisiones. Al inicio había fundamentado en oponerme tenazmente a la aprobación del presente proyecto de Ley con argumentos valederos.*

El dictamen de la Comisión de Legislación fue sometido a consideración de la Comisión de Asuntos Constitucionales y esto nos llevó a debatir aproximadamente tres a cuatro sesiones, este es un proyecto que no fue improvisado.

¿Por qué digo esto, señor Presidente? Porque el proyecto de Ley que hace referencia a Hechos Punibles contra el Patrimonio del Estado, está tipificado en el Código Penal, pero no en la forma como se ha tipificado y se tipifica en el presente proyecto de Ley presentado por el compañero Carlos Mateo Balmelli.

En conclusión, señor Presidente, en la Comisión de Asuntos Constitucionales se ha trabajado intensamente sobre esta cuestión. Se ha ampliado el espectro punitivo del hecho como así también sus

atenuantes y sus agravantes y fundamentalmente con el presente proyecto de Ley, lo que se pretende es proteger aquellos intereses del Estado paraguayo mal administrado por funcionarios del Estado.

En nombre de vuestra Comisión de Legislación, nos allanamos a los argumentos esgrimidos por el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y en el estudio en particular expresaremos nuestros puntos de vista. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE: *A usted señor Senador. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Carlos Mateo Balmelli.*

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Señor Presidente: solamente a los efectos de aclarar, puntualizar algunas otras cuestiones. Creo que el Senador Camacho ha sido muy explícito, lo mismo el Senador Bader, en lo que hace a este proyecto de Ley.*

Este proyecto de Ley consideramos nosotros que es necesario, no a los efectos de sustituir alguna norma vigente en el Código Penal, sino el propósito de este proyecto de ley es el de complementar el Código Penal en el sentido de que hoy en día muchas inconductas de carácter delictivo tienen que ser combatidas desde la figura de la lesión de confianza, y creemos no por una cuestión de creencia ideológica sino empíricamente demostrable, que la lesión de confianza se ha constituido en una herramienta capaz para hacer imputaciones, pero insuficiente en el momento de poder sancionar.

Y tenemos, por ejemplo, la situación paradójica, que los miembros de la Corte Suprema de Justicia, algunos de ellos, fueron enjuiciados por algunos casos, que ahora nos estamos enterando que la fiscal de la causa considera que la lesión de confianza es insuficiente no para la imputación sino para el juzgamiento, la sanción penal de estos miembros de la Corte.

Pero tenemos los datos de que más del 80% de la gente imputada, procesada por la lesión de confianza queda después sin ningún tipo de responsabilidad penal, y principalmente bajo el pretexto, como decía el Senador Camacho, de que la lesión de confianza requiere un perjuicio patrimonial al Estado, y eso muchas veces contablemente no es demostrable. Entonces tenemos el caso que a través de múltiples malversaciones que no tienen tipificación penal, la gente puede seguir imputando, después no es sancionada.

Nosotros, con este proyecto de Ley, lo que queremos hacer es darle mayor herramienta a la justicia para que se pueda combatir con eficacia y eficiencia la lucha contra la corrupción que hoy en día está dentro del Estado. Aporta algunas cuestiones muy importantes, la tipificación de algunas conductas que hoy por hoy, como dije anteriormente tienen que ser subsumidas, como dice el Senador Camacho, en las figuras de lesión de confianza. Las sanciones están dentro de los parámetros establecidos del Código Penal, hay una sanción después que impone el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, con pena privativa de libertad.

Todo el proyecto legal y todas las sanciones se ajustan al principio de legalidad, en el sentido que muchas veces los fiscales haciendo una interpretación muy laxa de la lesión de confianza, pueden – digamos – llegar a imputar hechos concretos, y también hay que decir que si la conducta del

funcionario público o del particular que también acá se le incluye, en el caso de que no fuesen imputados por esta nueva figura obviamente seguirá la posibilidad de que sean imputados por la lesión de confianza.

En este proyecto se incluye a los particulares que de manera también inmoral e indebida promueven, fomentan, alientan, estimulan la corrupción dentro del funcionariado público. En segundo lugar, los funcionarios públicos, ya sean electos o no electos, que cometan algunos de estos delitos tipificados en esta ley también quedarán inhabilitados para los cargos electivos y para el ejercicio de otros cargos en la función pública, cosa que hoy día no sucede.

En este sentido, un poco la idea es atacar el delito contra el patrimonio del Estado, desde una visión que considera que los delitos contra el Estado son pluri-ofensivos, que quiere decir que el patrimonio del Estado no puede ser asimilable al patrimonio privado, porque el patrimonio privado solamente tiene que servir al particular, el patrimonio público hay que verlo desde una función de una visión funcionalista, que no solamente tiene que considerar ingresos y egresos del Estado. Al mismo tiempo, la característica del funcionario público que es depositario de la fe y de la confianza públicas, creemos nosotros que también amerita que esta conducta del funcionario público también reciba una legislación especial, sin que por esto se quebrante de ningún punto de vista la igualdad ante la ley.

Quisiera decirle, señor Presidente, por una cuestión de honestidad intelectual que este proyecto fue elaborado por un joven abogado penalista, el Dr. José Fernández Zacur, y que recibió las correcciones de la Dra. Rosa María Scavone, este no es mi aporte intelectual, sino que ha sido este joven jurista el que ha aportado a partir también de experiencias que él tiene en el foro, lo mismo que la Dra. Rosa María Scavone.

Por lo tanto, habiendo, creo yo, unanimidad en el sentido de los dictámenes, y habiendo leído también las objeciones, que no son objeciones, sino algún mejoramiento del Senador Emilio Camacho, también pediría a los colegas la aprobación en general de este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE: *A consideración y votación los dictámenes, que aconsejan la aprobación con modificaciones del proyecto. Suficiente mayoría.*

APROBADO

Aprobado en general, con modificaciones.

Pasamos a la consideración en particular. Tomamos como base el texto de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

En el artículo 1º hay una modificación. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Emilio Camacho.

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: Señor Presidente, ¿qué corrección hacemos? Se simplifica, “que afecten el patrimonio del Estado Paraguayo”, es ese tipo de hecho que va ser sancionado y no justamente los intereses patrimoniales del Estado. Es una elaboración más precisa, señor Presidente.

Pido la aprobación del texto de la Comisión de Asuntos Constitucionales, cuando dice “el patrimonio del Estado”.

SEÑOR PRESIDENTE: Tiene el uso de la palabra el señor Senador José Nicolás Morínigo.

SEÑOR SENADOR JOSÉ NICOLÁS MORÍNIGO: Señor Presidente, estimados colegas, yo creo que aún cuando estamos en general de acuerdo, lo que quiero es llamar la atención sobre la importancia de esta ley, en la medida en que el mismo autor en su presentación señala que cambia la misma filosofía de todo el Código Penal.

Más allá de eso y simplemente para llamar la atención sobre este tema, con respecto al artículo 1º lo que estoy proponiendo es aún una mayor simplificación, de tal manera que quede “esta ley “tipifica y sanciona hechos punibles contra el patrimonio del Estado paraguayo”. La expresión “que afecten”, no me parece que sea muy feliz en el sentido de la amplitud, y generalmente el hecho punible se manifiesta en contra de un bien que pretende preservar el Estado.

En consecuencia, lo que debe decir es: “sancionar hechos punibles contra el patrimonio del Estado paraguayo”. Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE: Tiene el uso de la palabra el señor Senador Carlos Mateo Balmelli.

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: Dos cuestiones, señor Presidente. Yo creo “que afecten”, obviamente “contra” mucho más tajante. La idea de poner en el proyecto “intereses” y no solamente hablar del patrimonio es porque la lesión de confianza se funda principalmente en el hecho que se tiene que evidenciar un perjuicio patrimonial del Estado paraguayo. Pero en este caso concreto, la malversación puede que signifique y todas las personas que han sido imputadas por malversación y después no han sido sancionadas es porque se ha evidenciado que no hay un perjuicio en el presupuesto, en el sentido que numéricamente hablando no se perdieron nada. Sin embargo, el Estado pudo haber perdido una oportunidad de hacer un buen negocio, entonces el término “intereses” es mucho más amplio. Por ejemplo, se malversó en el sentido, se prefirió pagar una deuda “x” en vez de realizar, de ejecutar el presupuesto en las áreas sociales y se hizo eso porque quizás los funcionarios, los acreedores podrían haber sido amigos de los funcionarios.

En este sentido el término “intereses” es más incluyente de algunas aptitudes si bien, afectar o estar en contra, pero no significar una pérdida patrimonial.

Por eso es que nosotros consideramos, señor Presidente, de ser posible, no hacemos un problema de esto, pero de ser posible, se puede poner “en contra”, como no, me parece que eso le da

mayor contundencia a la definición, pero creo que “intereses” es mucho más completo, porque la idea de este proyecto es apartarnos de la filosofía de que solamente lo que contablemente se evidencia como pérdida para el Estado es delito.

SEÑOR PRESIDENTE: El señor Senador Carlos Mateo Balmelli se ratifica en el texto original, entiendo que plantea ratificar el texto original y hay una propuesta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de modificación, y otra que agregó el señor Senador José Nicolás Morínigo que es “contra el patrimonio”. No sé si podemos unificar el criterio.

Tiene el uso de la palabra el señor Senador José Nicolás Morínigo.

SEÑOR SENADOR JOSÉ NICOLÁS MORÍNIGO: Señor Presidente, yo creo que la explicación es razonable. Cuando hablamos de “patrimonio” estamos refiriéndonos a cosas tangibles. Los “intereses patrimoniales” hablan de un hecho punible de mayor extensión y en consecuencia creo que es razonable la propuesta. Entonces, pido que quede igual pero poniendo simplemente la palabra “contra los intereses patrimoniales del Estado”. Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE: Tiene el uso de la palabra el señor Senador Emilio Camacho.

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: Gracias señor Presidente. “Patrimonio” ha sido utilizado en este sentido, en Derecho como “conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica o afectos a un fin susceptibles de estimación económica”.

Yo creo que todo está comprendido, pero esta incorporación la realizó un colega, creo que fue el Senador Saguier u otro colega. Yo no me aferro.

Quedaría entonces de la siguiente forma: “Esta ley tiene por objeto tipificar y sancionar hechos punibles contra los intereses patrimoniales del Estado paraguayo”.

SEÑOR PRESIDENTE: A votación el artículo 1º con las modificaciones establecidas. Suficiente mayoría.

APROBADO

Queda aprobado con modificaciones.

Artículo 2º. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

Artículo 3º. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

Artículo 4°. Hay una propuesta de modificación de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Tiene el uso de la palabra el señor Senador Emilio Camacho.

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: *Se plantea “que se apropie de bienes del Estado cuya administración”. Esa es la modificación que se hace.*

SEÑOR PRESIDENTE: *A votación el artículo 4°, texto de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Suficiente mayoría.*

APROBADO

Artículo 5°. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Emilio Camacho.

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: *Señor Presidente: yo planteo suprimir el artículo 5° y pido a los colegas que atiendan bien porque planteo suprimir el artículo 5°.*

Recuerden las colocaciones financieras. Cuando caían las primeras financieras en el año 95, 96 y algunos bienes del Estado fueron afectados, la crítica era que estaban con intereses muy bajos y se decía que porque había coimas, etc. Cuando caen masivamente los bancos en el año 96, 97, ocurre todo lo contrario. Lo que se demostró conforme trabajo de Contraloría, etc., era que pagar intereses altos era justamente para llevar ese dinero sabiendo muchas veces que no se iba a poder pagar esos intereses. Entonces ahí la jurisprudencia ha ido intentando construir un concepto, que yo me estoy percatando ahora, por eso planteo la supresión y porque el proyecto de ley no resuelve ese problema.

Yo no soy partidario de dejar en manos de fiscales y jueces el concepto de inversión desventajosa, es encajar cinco años o más por eso. Yo creo que mejor seguir así, que construya el Derecho Pretoriano, si se demuestra que se coimeó para colocar el dinero, perfecto, si no, puede ser un riesgo natural o responsabilidad de la Superintendencia de bancos, que deja que trabajen financieras insolventes, pero no castigar porque esto va a paralizar incluso al sector público.

Yo planteo la supresión del artículo 5°.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Carlos Mateo Balmelli.*

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: Yo creo, señor Presidente, que este es un delito trascendental, especialmente en un período de la ingeniería financiera en donde hoy se presenta un portafolio, una diversidad de posibles inversiones.

Pero yo quiero aclararle al Senador Camacho que no es que queda librado a la arbitrariedad del juez. El funcionario que perjudique o pierda los bienes del Estado, tiene que darse una consecuencia, la pérdida o el perjuicio a los bienes del Estado, no es que sea una cuestión por el solo hecho de hacer la inversión, que después se demuestre que fue una inversión temeraria. Acá tenemos muchos casos de dinero que ha salido fuera del país, se han comprado documentos de bancos que no existen.

SEÑOR SENADOR JUAN CARLOS GALAVERNA: ¿Me permite una consulta?

SEÑOR PRESIDENTE: ¿Le permite una consulta señor Senador?

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: Como no, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE: Tiene el uso de la palabra el señor Senador Juan Carlos Galaverna.

SEÑOR SENADOR JUAN CARLOS GALAVERNA: ¿La inversión temeraria es una figura tipificada en nuestro Código?

SEÑOR PRESIDENTE: Continúe en el uso de la palabra señor Senador Carlos Mateo Balmelli.

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: No. Esta es una ley que tiene la voluntad de complementar el Código Penal o sea, este es un agregado nuevo que estamos haciendo. Estamos tipificando, es la primera vez, desde ningún punto de vista estamos actuando asistémicamente. Y vuelvo a repetir, hay una condición, no es que queda a la arbitrariedad solamente por el hecho de hacer la inversión, tiene que haber un perjuicio o una pérdida en los bienes del Estado, como que las inversiones desaparezcan. Y hubo ese tipo de casos y esa gente que cometió ese tipo de actividades obviamente con la legislación vigente no van a poder ser sancionados.

Acá hubo dinero que salió fuera del país a comprar documentos en un portafolio de inversiones que desde todo punto de vista era altamente arriesgado para los intereses del patrimonio paraguayo, entonces lo que se busca es poder sancionar este tipo de inconductas y no dejar delegado esto al Derecho Pretoriano.

Yo creo que esto es de fundamental importancia. Acá hay una condición previa, perjuicio o pérdida, si no se produce eso, no. Lo peor es que quede siempre a la discrecionalidad del juez o a la discrecionalidad de los fiscales. Aquí va a haber una obligación de tener que investigar si es que se produce perjuicio o pérdida, yo creo que es de fundamental importancia este artículo.

Le voy a decir más, señor Presidente, no quisiera entrar en ningún caso de la realidad nacional a los efectos que la gente no crea que uno quiere politizar, pero tenemos en el país vecino, en la Argentina, que se ha llevado 500 millones de dólares de una provincia y que todavía no han retornado a la Argentina. En ese caso el delito no constituye el hecho de hacer la inversión afuera, el delito constituye cuando se le causa un perjuicio al Estado paraguayo, estamos hablando en el caso argentino de 500 millones de dólares, de una provincia que quitó su dinero fuera del país y todavía no ha retornado, de eso se trata.

Yo creo, señor Presidente, honestamente le digo, que suprimir este artículo afecta muchísimo, es una mutilación de consideración al proyecto de Ley, porque no puede ser que después sancionemos cuando se utilicen los bienes del Estado o funcionarios del Estado al servicio de intereses particulares. Y resultase, y estoy adelantando la discusión, que la Comisión de Asuntos Constitucionales pide tres años de sanción para ese tipo de delitos que al lado de esto es totalmente secundario. Les digo con toda sinceridad. Nosotros en nuestro proyecto original ponemos multa, me parece que si este artículo no esté me animaría a decir es dejar impune una serie de inversiones que son temerarias en el sentido que sus probabilidades de realización son de difícil cumplimiento y que el sentido común así lo demanda. Y hoy hay una cantidad de portafolios que incluyen instrumentos financieros altamente riesgosos.

Creo que es importante y me reafirmo en la necesidad de este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Juan Carlos Galaverna.*

SEÑOR SENADOR JUAN CARLOS GALAVERNA: *Señor Presidente, colegas, yo creo que la intención es plausible, pero creo que está planteado, no quiero decir con ligereza, pero sin la sustentación debida.*

Si definiésemos en esta ley las pautas para determinar la temeridad de una inversión, pero yo acompañaría sin dudar la votación a favor de este proyecto de artículo. Pero acá estamos hablando de inversión temeraria sin establecer ninguna pauta, a la discrecionalidad de un juez, y ¿a qué puede llevar esto?, a que cualquier funcionario que haga una inversión que resulte con pérdida se convertirá en “inversión temeraria” y recibirá la pena correspondiente, entonces es elemental que digamos qué es, que es lo que indica la temeridad de la inversión, porque o sino con esto le estamos diciendo a cualquier funcionario “usted no haga ninguna inversión” porque guay de que invierta con la mayor buena fe, con el mayor acatamiento a las normas legales vigentes, y resulta una pérdida porque la General Motors cayó en sus acciones o la ENRON o tantas empresas que parecían sublimes en su salud financiera, va terminar sancionando al funcionario. Esto puede desatar una caza de brujas o una inmovilidad absoluta de la posibilidad de inversión.

Entonces, señor Presidente, no debiéramos, me parece, decir sencillamente “aquel que ocasione pérdidas o perjuicios con una inversión temeraria”.

Señor Presidente: no podemos aprobar este texto sin pautar las características de la temeridad de una inversión.

Por lo tanto, acompaño la moción de testar este artículo. Es todo, gracias.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador José Nicolás Morínigo.*

SEÑOR SENADOR JOSÉ NICOLÁS MORÍNIGO: *Señor Presidente y colegas, yo parto del hecho de la existencia de una doble definición de este hecho punible, esta tipificación que tiene como título “peculado por inversión desventajosa”, y posteriormente se define la inversión desventajosa como una “inversión temeraria”.*

Ahora, de hecho esta ley lo que está haciendo es tipificando hechos punibles contra el patrimonio del Estado, y dentro de estos hechos punibles abre una serie de abanicos con respecto de distintos tipos de hechos punibles que se refieren fundamentalmente al peculado, en término general definido, dice el diccionario de Osorio, “hurto de caudales del erario público hecho a quien está confiado su administración”. En consecuencia, el peculado en general es después tipificado específicamente en función a peculado por sustracción, por inversión, desventajosa, por celebración indebida, etc.

Aquí lo que me parece que falta es una clarificación con respecto al concepto de inversión temeraria. ¿Cuándo existe esa inversión temeraria?, ¿quién determina esa inversión temeraria?, que en el caso de un hecho punible y de una sanción penal debe estar claramente tipificada. Allí está el problema, no sea que el juez tenga que interpretar esto y al fin y al cabo definir un hecho punible, que no es lo que corresponde a una filosofía dentro del Derecho Penal, que tipifica los actos que son punibles y a partir de esa tipificación viene la sanción.

Aquí hay una expresión tan general que permitiría al juez tener que definir el hecho punible y creo que esto no es correcto. Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Emilio Camacho.*

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: *Señor Presidente, estimados colegas, es para ratificarme en la necesidad de suprimir este artículo.*

Yo creo que la intención del proyectista es que aquel administrador público que coloca un dinero, ya sea por coimas o porque es su financiera o porque es su amigo, etc., y a raíz de eso cae la empresa y se ve perjudicado el Estado, sí, es un hecho que merece sanción, pero para eso habría que hacer otras tipificaciones.

Un último argumento a favor de la supresión, cuando dice la palabra “temeraria”. Según el diccionario jurídico de Osorio, debe entenderse por temerario “imprudente, poco precavido frente al peligro”, y en nuestra lengua castellana “excesivamente imprudente arrojando peligros”. Esa construcción es la que yo creo que no debe quedar en manos de fiscales o jueces.

Hubo casos sonados de personas que fueron sobreeséidas y casos sonados de personas que fueron condenadas. Hay casos recientes para no personalizar, pero yo creo que es muy peligroso dejar en manos de los fiscales y jueces una tipificación de este tipo con estas palabras.

Yo creo sinceramente lo mejor es suprimir, creo que con los peculados que seguidamente vienen se protege bien el patrimonio público y dejar esto, es muy riesgoso. Nada más.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Carlos Mateo Balmelli.*

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Acá me dice el amigo Emilio Camacho que me allane. Yo creo, señor Presidente, que un conjunto de actividades que van a tener cada vez más preeminencia en la gestión pública, como es la de invertir en títulos es totalmente, va a estar totalmente no sujeto a ninguna normativa penal. Creo que eso no es positivo. Por eso hablé de una mutilación cuando hablé anteriormente.*

Hoy en día si no existe este artículo vamos a tener que seguir con la figura de la lesión de confianza, vamos a tener que seguir con la figura de la lesión de confianza y la única posibilidad de sanción va ser obviamente que se evidencie la falta patrimonial en el sentido de una pérdida patrimonial del Estado.

En este caso concreto, señor Presidente, aquí se dan, se piden dos condiciones y se sanciona. Se pide que se cause un perjuicio o pérdida de los bienes del Estado, que tengan que ser algo tangible, esa es la gran protección que tiene el funcionario. Y en segundo lugar, que se deduzca que sea una inversión temeraria y la temeridad o ser temerario está ya definido en el diccionario de la Real Academia: “excesiva imprudencia”, y eso el juez va poder, no es que el juez va a discrecionalmente a actuar.

Estuve viendo los dictámenes de algunos fiscales con respecto a algunos juicios por lesión de confianza y existe un conocimiento previo y acabado de cuando se cuando se hace una inversión prudente o cuando la inversión es imprudente.

Es más, un tema que nosotros permanentemente estamos viendo acá es el tema de la Caja de Jubilaciones bancarias, y los fiscales fundan su acción en el hecho de que se hicieron inversiones temerarias, que el sentido común, la prudencia en los negocios de las inversiones de los papeles que uno compra se recomiendan no hacerlas.

Estuve leyendo ayer el tema de la Caja de Jubilaciones bancarias, y cuando se exige subsidio a la Caja de Jubilaciones bancarias se dice “no, se hicieron, hubo inversiones temerarias, imprudentes, que se realizaron dentro y fuera del país”, entonces no es que sea un concepto que va a habilitar la arbitrariedad del juez.

Acá estamos bien definidos, hay un parámetro, se le pone un parámetro a la actividad del Juez, que es el perjuicio y la imprudencia excesiva. La imprudencia excesiva, no la imprudencia que puede ser producto de la confusión que puede tener cualquier persona que está en la gestión pública.

Yo creo que una cantidad de actividades de inversiones que en el futuro van a ser cada vez mayores, de poder realizarse fuera y dentro país por la flexibilización de los mercados financieros, tiene que estar también el patrimonio del pueblo paraguayo protegido, no estamos planteando una cuestión antojadiza.

Cuando los asesores me plantearon esto, yo pensé igual que los colegas, que podría abrir a una cantidad de arbitrariedades, que iba a permitir que se puedan instalar persecuciones políticas, después de que una persona haya estado en la función pública haciendo inversiones como corresponde. Pero me explicaron, y hay condiciones objetivadas que restringen la actuación del juez, ahora, si el juez comete abuso de derecho, o el fiscal comete abuso de derecho, como hoy se hace con la lesión de confianza, que se procesa pero no se sanciona, a los efectos de hacer un negocio colateral de esto, entonces, estamos hablando de otras cuestiones que sabemos bien que la ley, el derecho, se viola por vía de hecho y no por la elaboración de la norma.

O sea, estoy diciendo, en el futuro, en el presente, y en el futuro inmediato, van a existir y van a multiplicarse las posibilidades de inversiones financieras, si queremos nosotros tener o mejorar el sistema de ahorro doméstico, vamos a tener que permitir que las instituciones públicas puedan hacer sus inversiones.

Que se sepa que hay un parámetro y una sanción cuando se hace una inversión temeraria, en exceso imprudente, y si causa un perjuicio al Estado Paraguayo.

No se pueden comprar documentos en el extranjero como se hicieron en el Paraguay, de empresas que te ofrecen los servicios, el portafolio por Internet, o terminar haciendo inversiones ventajosas que supuestamente suponían inversiones en África.

Ahí es donde tiene que haber también una limitante al accionar que tienen los funcionarios públicos señor Presidente, por eso considero, esto no restringe en lo más mínimo la libertad de mercado, esto no tiene el propósito de perseguir a nadie, esto no tiene el propósito de establecer una caza de brujas.

Aquí queremos sanción en la hipótesis de que se produzca un perjuicio, en la hipótesis de que ese perjuicio se demuestre que haya sido resultado de un ejercicio muy irresponsable en la función pública, no estamos hablando de una arbitrariedad señor Presidente.

O si no, vamos a tener casos de que, claro que esta ley ya no puede juzgar esos hechos, pero estamos de alguna manera con tal criterio, legitimando la libertad que puedan obtener en el futuro aquellos que hicieron inversiones temerarias del dinero público paraguayo.

Acá lo que nosotros queremos es que funcionarios, el que va a estar invirtiendo, sepa en qué documentos va a invertir, se averigüe a dónde va a ir el dinero, y no solamente vea la tasa de interés que se le va a pagar, sino también la seguridad y la previsibilidad.

Esto no es señor Presidente, esta no es una norma que nosotros la estamos inventando para el Paraguay, esto es legislación comparada, existe, con esto el dolo directo y el dolo eventual también pueden ser pasibles de sanción.

De eso se trata, le digo, no es una cuestión personal, pero creo que la ley queda mutilada señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE: *Gracias señor Senador. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Marcelo Duarte.*

SEÑOR SENADOR MARCELO DUARTE: *Gracias señor Presidente. Voy a tratar de concitar la atención de los colegas sobre la gravedad y el verdadero sentido de lo que estamos tratando, sin perjuicio de reconocer de antemano la necesidad de una figura que abarque el amplio campo que nos señala el preopinante, y que seguramente, para peor, va ir creciendo en la medida en que los negocios del Estado así prosperen.*

El principio cardinal del derecho penal moderno, y recogido por cierto, en el artículo 1º de nuestro código de fondo, dice que nadie será sancionado con pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en la ley vigente, con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción.

Esto deviene del antiguo axioma del derecho penal, cuando todavía el latín regía la materia, que nos hablaba del conocido "nulum crimen, nulam pena, sine lege scripta, stricta e previa", y aquí justamente hago esta mención para que, justamente acá alguien me pide que traduzca, y lo que nos dice el axioma es que no existe crimen, no existe pena, sin una ley escrita, estricta y previa, con anterioridad al hecho del proceso.

En la hipótesis que estamos analizando, se hablaba de lo que se llama en doctrina, ley penal en blanco; eso quiere decir que el tipo no queda cerrado porque está sujeto a la interpretación de hechos que no están tipificados.

Es decir, la temeridad es una figura característica del derecho civil, ¿Por qué se trae a colación cuestiones del derecho civil y comercial aquí?, porque se está hablando de inversiones que aparentemente pudieran haber sido hechas en perjuicio del Estado, animadas por la temeridad, es decir, la imprudencia del inversor, en este caso, funcionario del Estado.

Entonces, para redactar un artículo de estas características señor Presidente, tendríamos que, y no sé si el plenario es la ocasión o la instancia mejor para hacerlo, decir por ejemplo que hablemos de, con su inversión temeraria, en los términos del numeral 1º del artículo 178 del Código Penal, que establece las características en 3 incisos, de lo que se llama conducta conducente a la quiebra.

Y nos habla de quien fundara o ampliara una empresa con base de capital claramente insuficiente, según las exigencias de la administración económica prudente, teniendo en cuenta especialmente la finalidad de la empresa y los medios necesarios para el logro de ellas.

También nos dice que quien adquiriera a crédito mercancías o valores, y vendiera o removiera, o cediera estos mismos, sin la cosa fabricada con ellos, considerablemente por debajo de su precio.

Nos habla también de quien obligado por la ley a llevar libros de comercio, administrara una empresa sin procurarse mediante su correcto llevado, u otros medios, el conocimiento de su estado

patrimonial; y así sucesivamente señor Presidente, se establece escrita y estrictamente lo que se considera conducta conducente a la quiebra.

En términos similares, deberíamos consignar en el artículo, lo que la ley penal considera, en este caso, una conducta temeraria en la inversión. En caso contrario, la ley penal quedaría como dije antes, en blanco, y eso es contrario a todas las doctrinas, es una de las pocas cosas en que la doctrina es coincidente en materia penal.

Por lo que, en lo personal señor Presidente, estoy de acuerdo con el proyecto y estoy de acuerdo con la figura, pero no con su redacción, y no me animo a proponer aquí sobre tablas en el plenario, una redacción alternativa.

Esa es mi pequeña contribución, invitando al colega Mateo, si nos permite una postergación o una cosa así, con mucho gusto, intentaré una redacción que satisfaga sus expectativas. Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Alfredo Luis Jaeggli.*

SEÑOR SENADOR ALFREDO LUIS JAEGGLI: *Señor Presidente, antes que nada tenemos que darnos cuenta que hemos tratado ya muchos proyectos importantes, estamos bastante cansados, y éste es un proyecto de ley importante, pero así como es importante, también tenemos que estudiar con tranquilidad, y esta plenaria se está volviendo en una especie de comisión en este momento.*

Así que, creo que para el bien del proyecto, y teniendo en cuenta lo delicado del mismo, que vaya de nuevo a comisión para que se consensúe señor Presidente, que vean bien y traigan un poco más cocinado este asunto, que es de suma importancia. Esa es mi moción.

SEÑOR PRESIDENTE: *La moción admite un breve debate. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Miguel Carrizosa Galiano.*

SEÑOR SENADOR MIGUEL CARRIZOSA GALIANO: *Que hable primero el señor Senador Carlos Mateo Balmelli.*

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Carlos Mateo Balmelli.*

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Señor Presidente, el cuando presenté el proyecto de anti secuestro, fue a comisión, después tuvimos que aprobar, después de seis meses, un proyecto que contiene los mismos elementos.*

Me allano a lo que dice el Senador Emilio Camacho y Juan Carlos Galaverna, y entonces, sigamos y podemos presentar después una ley que complemente, o la Comisión Penal que está estudiando, que el Senador Duarte elabore el artículo como corresponde, y pasamos adelante señor Presidente.

Pero me resisto, con el argumento de que estamos cansados, de que tratamos muchas cosas importantes, o de que no leímos bien; los que estuvimos trabajando este proyecto de Ley, no podamos ver que las cosas lleguen a un resultado.

Me allano y que se suprima y punto, se acabó, y sigamos adelante, y tenemos una ley donde la inconducta de los funcionarios públicos y los particulares, en muchos casos, está sancionada, y me allano.

SEÑOR PRESIDENTE: *Sobre la moción de orden, tiene el uso de la palabra el señor Senador Miguel Carrizosa Galiano.*

SEÑOR SENADOR MIGUEL CARRIZOSA GALIANO: *Antes que nada agradecer que se allane el señor Senador Carlos Mateo a este tema.*

También coincido en que hay que buscar la manera en que esté prevista, sin cercenar pero que esté prevista, pero vamos a aprobar, son muchos otros artículos y ojalá que, yo acompañaría, ya que se allana, también darle la gentileza de continuar; pero si en cada artículo va a ser así.

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Este es el único artículo.*

SEÑOR SENADOR MIGUEL CARRIZOSA GALIANO: *Bueno, vamos a aprobar.*

SEÑOR PRESIDENTE: *Hay una moción de orden del Senador Alfredo Luis Jaeggli, de vuelta a comisión. A consideración la moción de vuelta a comisión, necesitamos dos tercios. Vamos a habilitar la votación electrónica, para ver si tenemos dos tercios. A consideración la moción de orden de vuelta a comisión, el botón verde es a favor de la vuelta a comisión. A votación.*

No se reúnen los dos tercios.

SEÑOR SENADOR JUAN CARLOS GALAVERNA: *¿Cuántos estamos en la sala?*

SECRETARIO GENERAL: *Están 39 señores Senadores en la sala.*

SEÑOR SENADOR ALFREDO LUIS JAEGGLI: *Rectificación de votos señor Presidente.*

SEÑOR PRESIDENTE: *Hay una cosa, lo que pasa es que la abstención también tiene que contarse como parte del total de votantes. Lo que ocurre es que hay gente que votó la abstención, pero hay gente que no votó nada.*

Hagamos otra votación y votemos todos, el que se abstiene que vote por la abstención, entonces, vamos a hacer el conteo final de cuantos votan, incluidas las abstenciones.

A consideración la moción de orden de vuelta a comisión, el botón verde es a favor de la vuelta a comisión, el botón rojo es por que se siga tratando hoy, y la abstención, que es posible. A votación. No se alcanzan los dos tercios; de 38 votantes, hay 21 votos a favor de la vuelta a comisión, y se necesitan 25 votos.

RECHAZADO

Seguimos con el tratamiento del proyecto, estamos en el artículo 5°.

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Me allano señor Presidente.*

SEÑOR PRESIDENTE: *Se allana el proyectista, entonces, el planteamiento de la comisión es la supresión del artículo.*

A consideración la supresión del artículo 5°. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

Se suprime el artículo 5°.

A consideración el artículo 6°, hay una propuesta de modificación de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Emilio Camacho.

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: *Señor Presidente, para mantener la sistemática del proyecto se usa la frase: "que involucre bienes del Estado que tenga en administración o custodia, violando el régimen legal previsto al efecto, y con ello ocasione un perjuicio patrimonial al Estado".*

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Me allano.*

SEÑOR PRESIDENTE: *A consideración el artículo 6°. A votación. Suficiente mayoría.*

APROBADO

A consideración el artículo 7°, que también es un texto alternativo de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Carlos Mateo Balmelli.

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Acá señor Presidente, yo había puesto multa, es para el uso de bienes o algún servidor funcionario público, y puse multa, la comisión puso hasta 3 años de penitenciaría, que me parece que es excesivo.*

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: *Está bien, me allano, que sea multa nomás.*

SEÑOR PRESIDENTE: *La Comisión de Asuntos Constitucionales se allana, entonces, queda el artículo original del proyectista.*

A consideración el artículo 7º, el texto original de proyectista. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 8º. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Emilio Camacho.

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: *Por el mismo argumento de inversión riesgosa, o como se llamaba, temeraria, suprimir esto señor Presidente.*

Porque se castiga al funcionario, que diga: “bienes del Estado cuya administración o custodio tuviese un destino diferente al asignado”, esto por ejemplo es una imputación presupuestaria diferente.

Creo que es muy riguroso para castigar acá, eso es por ejemplo, vos tenés previsto, voy a intentar explicar, para pagar servicios telefónicos y pagás con eso limpieza, ¿Y qué diferencia nos hace este proyecto?, lo que normalmente en derecho se castiga cuando hay cambio de imputación es cuando pasás de bienes de capital, por ejemplo a servicios personales o a gastos corrientes, con lo cual hay un perjuicio efectivo al Estado.

En vez de comprar un coche que está presupuestado, usas ese dinero para pagar sueldos, ahí sí hay un perjuicio, pero como acá no realiza esta diferencia, planteo la supresión.

SEÑOR PRESIDENTE: *La Comisión de Asuntos Constitucionales sugiere suprimir el artículo 8º. Tiene el uso de la palabra el señor Senador Carlos Mateo Balmelli.*

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Señor Presidente, creo honestamente le digo, nosotros tenemos en todos los casos malversación, y la malversación no tiene tipificación penal en la legislación paraguaya.*

Entonces, la gente es destituida o separada del cargo, obviamente vendrán después las consecuencias civiles, si es que vienen, pero no tiene sanción penal, y después se vuelven a presentar o pueden seguir en carrera en la función pública, no tiene sentido señor Presidente.

Le digo, el problema clásico en la función pública paraguaya, es la malversación, y la malversación, porque el patrimonio público no es igual que el patrimonio privado, en el patrimonio privado uno puede prever gastar acá y después gastar para otra finalidad.

Pero el patrimonio del Estado no puede ser observado y estudiado desde una perspectiva en donde sólo se consideran, ingresos y egresos, pérdida o perjuicio al patrimonio, no es una cuestión matemática, aritmética, no es solamente cuantitativa, es cualitativa.

Aquí se pueden postergar muchas políticas sociales porque, en vez de eso, se dice "vamos a pagar deudas, entonces, no hay pérdida", pero en el pago de la deuda a los proveedores del Estado, que no estoy de ningún punto de vista cuestionando que tienen derecho a cobrar; puede haber algún otro interés por parte del funcionario que está obligado a realizar el pago, o también de los particulares.

No podemos nosotros no darle sanción penal a la malversación señor Presidente, le digo en serio, creo que es una mutilación, porque la práctica más habitual por negligencia, es la malversación.

Y acá, si quitamos esto, vamos a estar no penalizando una práctica que causa mucho daño en la gestión pública paraguaya, vean por favor porque han sido intervenidas las gobernaciones, perdón, los gobiernos municipales, por malversación señor Presidente. Los juicios que se hicieron en el IPS, por malversación señor Presidente, lo que se hicieron también en el mismo Poder Judicial, malversación.

Entonces, vuelvo a repetir, que si esto le quitamos, le estamos mutilando al proyecto, como en el otro caso señor Presidente.

Si queremos dejar impune desde el punto de vista penal, la malversación, que es el principal problema que tenemos en la administración pública, entonces, no pongamos el artículo.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador José Nicolás Morínigo.*

SEÑOR SENADOR JOSÉ NICOLÁS MORÍNIGO: *Señor Presidente y estimados colegas, creo que hay una cuestión también importante de forma.*

Nosotros estamos tratando lo que llamamos el dictamen de comisión, pero en el dictamen de comisión, el único cambio que existe es simplemente en vez "del" es "al", entonces, cuando el estimado Senador Emilio Camacho, no sé si habla en nombre personal o en nombre de la comisión, si habla en nombre de la comisión, debería ajustarse a lo que se plantea en la comisión.

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: *La comisión soy yo.*

SEÑOR SENADOR JOSÉ NICOLÁS MORÍNIGO: *A no ser que el Senador Emilio Camacho se crea también un Luis XIV, que seguiría en una línea peligrosa.*

Creo señor Presidente, que efectivamente aquí la propuesta que proviene del Senador Carlos Mateo, es razonable, es decir, hay dos casos de sanción, el primer caso, cuando se cambia el destino de lo que se establece en el presupuesto, y en segundo lugar, cuando se está cumpliendo una decisión de gastar dinero que no está en el presupuesto, entonces, en ambos casos merecen ser sancionados y está perfectamente tipificado. Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE: *Tiene el uso de la palabra el señor Senador Alejandro Velázquez Ugarte, para una moción de orden.*

SEÑOR SENADOR ALEJANDRO VELÁZQUEZ UGARTE: Solicito el cierre de debate.

SEÑOR PRESIDENTE: A consideración la moción de cierre de debate. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

SEÑOR SENADOR EMILIO CAMACHO: El mejor legislador es el cansancio, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE: A consideración el artículo 8º, hay una moción de supresión por parte de la Comisión de Asuntos Constitucionales, el dictamen está a la vista de los señores Senadores. A votación el dictamen de comisión. Minoría.

RECHAZADO

Entonces, queda suprimido el artículo 8º.

A consideración el artículo 9º, a la vista de los señores Senadores. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 10º. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 11º. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 12º. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 13º. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 14°. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 15°. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 16°. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

A consideración el artículo 17°. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO.

Artículo 18°, de forma.

Tiene el uso de la palabra el señor Senador Carlos Mateo Balmelli para una moción de reconsideración del artículo 8°.

SEÑOR SENADOR CARLOS MATEO BALMELLI: *Para que la malversación sea penalizada.*

SEÑOR PRESIDENTE: *A consideración la moción de reconsideración del artículo 8°, se necesitan dos tercios. A votación. Minoría.*

RECHAZADO

Queda sancionado el proyecto con las modificaciones introducidas, y pasa a la Cámara de Diputados.