

REVISTA JURÍDICA

INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ENTRENAMIENTO
MINISTERIO PÚBLICO

ANIVERSARIO CEMP – ENSAYO HISTÓRICO

ENSAYO HISTÓRICO - JURÍDICO

DERECHO PROCESAL PENAL

DERECHO CONSTITUCIONAL

DERECHOS HUMANOS

RELATORIO – SEMINARIO INTERPOL

Nº 4

2014



CENTRO DE ENTRENAMIENTO
20º ANIVERSARIO



Ministerio Público
República del Paraguay





REVISTA JURÍDICA
Investigación en ciencias jurídicas y sociales

CENTRO DE ENTRENAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

2014





MINISTERIO PÚBLICO

FRANCISCO JAVIER DÍAZ VERÓN
FISCAL GENERAL DEL ESTADO

MARÍA SOLEDAD MACHUCA VIDAL
FISCAL ADJUNTA
ENCARGADA DEL CENTRO DE ENTRENAMIENTO

ISBN 978-99967-701-3-5



9 789996 770135

CENTRO DE ENTRENAMIENTO

Equipo Editor

Abg. María Cecilia Ocampos Benedetti
Director de Análisis y Evaluación Curricular

Abg. Fanny Sybille Abarzúa Cabezas
Jefa del Dpto. de Investigación y Publicación

Mg. Sara Mariel Sosa Villalba
Jefa de Departamento

Producción Editorial

Lic. Nancy Ovelar de Gorostiaga

Directora de Enlace

Claudia Rojas

Jefa de Departamento Promoción y Difusión

Claudia Lovera

Jefa de Departamento Vinculación Académica

Equipo de corrección de estilo

Lic. María Auxiliadora Páez

Abg. Sonia Zaldívar Amado

Colaboradores

Abg. Nidia Estela Alvarenga de Cogliolo

Abg. Juan Pablo Rolón Ruiz Díaz



AUTORES

NIDIA ESTELA ALVARENGA DE COGLIOLO

PATRICIA ISABEL MARÍA SÁNCHEZ SALDÍVAR

JUAN FRANCISCO RECALDE GALVÁN

MARÍA EUSEBIA SEGOVIA CABRERA VIEDMA

SARA MARIEL SOSA VILLALBA

ROCÍO CELESTE ACUÑA GONZÁLEZ NAVERO

JUAN PABLO ROLÓN RUIZ DÍAZ

FÁTIMA DORIS OJEDA DE YNSFRAN

Tirada 1000 ejemplares

La reproducción total o parcial de esta publicación podrá ser hecha siempre que se cite la fuente. Las opiniones contenidas en los artículos corresponden exclusivamente a responsabilidad de los autores.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
EL CENTRO DE ENTRENAMIENTO. 20 AÑOS DE HISTORIA NIDIA ESTELA ALVARENGA DE COGLIOLO	13
EL MÉTODO INQUISITIVO COMO MEDIO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN PATRICIA ISABEL MARÍA SÁNCHEZ SALDÍVAR	47
HACIA UNA RELACIÓN COORDINADA Y ESTRECHA ENTRE EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA POLICÍA NACIONAL JUAN FRANCISCO RECALDE GALVÁN	63
LA OBLIGACIÓN DE GUARDAR SECRETO PROFESIONAL FRENTE A LA OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR MARÍA EUSEBIA SEGOVIA CABRERA VIEDMA	89
LA MEDIACIÓN COMO MEDIDA ALTERNATIVA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SARA MARIEL SOSA VILLALBA	115
GUÍA PRÁCTICA PARA MEJORAR LAS INVESTIGACIONES SOBRE ABUSO SEXUAL EN NIÑOS ROCÍO CELESTE ACUÑA GONZÁLEZ NAVERO	139
PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SUS OPERADORES EN PARAGUAY JUAN PABLO ROLÓN RUIZ DÍAZ	161
LAS REGLAS DE TOKIO Y SU INTERPRETACIÓN ACORDE A LAS REGLAS DE BANGKOK Y BRASILIA FÁTIMA DORIS OJEDA DE YNSFRAN	181
REPORTE. PRIMER SEMINARIO DE CAPACITACIÓN JURÍDICA DE INTERPOL SOBRE EL COMERCIO ILÍCITO Y LA FALSIFICACIÓN EN PARAGUAY - Adaptado para la Revista Jurídica 4ta Edición MARÍA CECILIA OCAMPOS BENEDETTI SARA MARIEL SOSA VILLALBA	197





Presentación

Con profunda satisfacción presentamos un nuevo número de la Revista Jurídica, material que desde hace cuatro años el Centro de Entrenamiento del Ministerio Público viene editando en el afán de promover la investigación científica, primordialmente en materia jurídica y, con ello, acrecentar el acervo literario en el campo del derecho, enriqueciendo el aporte académico y la producción intelectual nacional como fiel interprete de nuestra realidad y nuestro sentido de paraguayos.

Hacemos un especial reconocimiento a nuestros jóvenes investigadores por su firme compromiso de llevar adelante este emprendimiento con responsabilidad, entusiasmo, creatividad y un tesón admirable, sin otra motivación que contribuir con sus trabajos al debate dentro de la comunidad jurídica.

El lanzamiento de este número de la Revista Jurídica coincide con los 20 años de creación de nuestro Centro de Capacitación y no podíamos menos que dedicar un artículo a recorrer en retrospectiva lo que ha significado todo este tiempo. Desde su concepción inicial hasta lo que hoy día es y representa, dentro de la estructura institucional.

El hoy Centro de Entrenamiento ha recorrido un arduo camino que ha marcado un hito trascendental en la formación del talento humano del Ministerio Público, como también de otros aliados estratégicos en la investigación y persecución penal, enfrentando el enorme desafío de representar a la sociedad y promover la justicia.

En este transitar han pasado seis Fiscales Generales, cada uno de ellos imprimió un sello particular a su administración acorde a los tiempos y circunstancias que les tocó atravesar, pero un punto de convergencia entre ellos ha sido constituir la capacitación como uno de los pilares de sus respectivas gestiones.

La continuidad en la aplicación de las políticas y de los procesos del CEMP además del apoyo de la máxima autoridad han sido factores determinantes en la consecución de los objetivos y metas pues han permitido alcanzar los logros y el posicionamiento del que hoy nos sentimos orgullosos.



Esta es la razón por la cual rendimos un homenaje a aquellos hombres visionarios que han conducido el nuevo Ministerio Público, los Doctores: Diógenes Martínez (1989/1992); Luis Escobar Faella (1992/1996); Anibal Cabrera Verón (1996/2000) Oscar Germán Latorre Cañete (2000/2005); Rubén Candia Amarilla (2005/2011) y Francisco Javier Díaz Verón (2011 y en el cargo actualmente).

Nuestro homenaje es también para las personas que ocuparon la dirección de capacitación en los distintos periodos: Cristina Boggino, Lourdes Samaniego y Humberto Insfrán, quienes fueron poniendo los cimientos sobre los cuales se erige hoy el CEMP, sin su contribución y entrega hubiera sido imposible llegar donde se ha llegado.

Dedicamos un especial reconocimiento a los responsables de la elaboración y edición de este nuevo ejemplar de la Revista Jurídica. Un equipo incansable que con denodado esfuerzo y venciendo innumerables obstáculos, sacrifica sus horarios de descanso y encuentro familiar para poder acercar a nuestras manos este valioso material. Infinitas GRACIAS!

En estos 20 años, sin duda alguna, ha sido el Capital Humano del CEMP el baluarte que ha permitido sustentar sus éxitos, rescatar enseñanzas de sus experiencias positivas y negativas, mantener la firmeza y el buen humor ante la adversidad, con mucha creatividad y con la humildad que caracteriza a quienes se saben servidores comprometidos con sus ideales y su institución.

Les animo a todos a seguir adelante que siempre es tiempo de caminar!

María Soledad Machuca Vidal
Fiscal Adjunta
Centro de Entrenamiento

**EL CENTRO DE ENTRENAMIENTO.
20 AÑOS DE HISTORIA**

por Nidia Estela Alvarenga de Cogliolo^{1*}

“Solamente aquel que construye el futuro tiene derecho a juzgar el pasado”

Friedrich Nietzsche

* Química, egresada de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Nacional de Asunción (1986), Abogada, egresada de la UNINTER(2013), Especialista y Masterando en Criminalística y Ciencias Forenses de la UTCD, Postgrado en Didáctica superior Universitaria (Universidad Intercontinental), Postgrado en Gestión Educativa (ISE/ Tercer Milenio), Perfeccionamiento Gerencia en Políticas Públicas (PROMUR), Jefa de Departamento de Evaluación y Monitoreo del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público.





Presentación

El Centro de Entrenamiento del Ministerio Público (CEMP) es un centro de formación con excelencia académica que lidera paradigmas en el campo de la educación para la promoción de valores éticos, jurídicos, sociales y culturales a fin de brindar eficiencia en la gestión y calidad en los servicios.

Su misión es la formación integral del talento humano del Ministerio Público, orientada a la calidad en la gestión institucional, a fin de contribuir a la excelencia en la administración de justicia y al fortalecimiento del Estado de Derecho.

“*Entrenar para la función*”, es la política que incorpora el sistema académico del Centro de Entrenamiento. Para ello implementa planes y programas que buscan desarrollar competencias, destrezas y habilidades e introduce herramientas innovadoras para su utilización y aplicación, en la gestión específica que desarrolla cada grupo de capacitados.

Tiene, como política de calidad, la formación integral continua del capital humano para el logro de los objetivos y mandatos del Ministerio Público. La actualización permanente de la docencia, la investigación y la cooperación, así como la pertinencia académica y el desarrollo del talento humano a través de los procesos de autoevaluación y autorregulación, constituyen sus fundamentos.

Para garantizar el cumplimiento de la política de calidad, el CEMP implementó un sistema de Gestión de Calidad diseñado en el cumplimiento de los requisitos de la Norma ISO 9001.

El Centro de Entrenamiento constituye hoy un destino de referencia para Iberoamérica, forma parte de la Red de Capacitación de Ministerios Públicos Iberoamericanos – RECAMPI y coadyuga al Fiscal General en su carácter de Director del Instituto Iberoamericano de Ministerios Públicos.

La sede está ubicada sobre las calles Alberdi e Ygatymi de la ciudad de Asunción, constituye un moderno edificio propio que fue construido con recursos de la Fiscalía. Cuenta con tres niveles en donde funcionan las oficinas de las direcciones operativas y técnicas, una sala de monitoreo, sala de reuniones, sala de informática, modernas aulas, que conjuntamente con el status que se otorga al Centro de Entrenamiento dentro de la Institución (un área específica a cargo de un fiscal adjunto), evidencia la jerarquización de esta dependencia dentro del Ministerio Público.

No obstante, para llegar a lo que hoy es el CEMP, se ha recorrido un largo y



denodado camino, por lo que se puede afirmar que constituye el resultado del esfuerzo y trabajo de muchos, que hoy recordamos al cumplir 20 años de historia.

El inicio. La Dirección de Capacitación

En el año 1994, dentro del departamento de Asuntos Varios del área Tutelar, la Fiscalía General del Estado a cargo del Dr. Luis Escobar Faella (1990/1995) impulsó la organización del área de capacitación a fiscales adjuntos, agentes fiscales y funcionarios, que quedó conformada en julio de ese año. La actividad principal fue colaborar con la optimización del funcionamiento de las estructuras internas del Ministerio Público, como instancia de servicio a la sociedad.

La nueva área tenía como función lograr la eficiencia en el servicio que todo funcionario ministerial debía rendir a la ciudadanía y para ello, se precisaba de actualizaciones constantes, capacitaciones tanto teóricas como prácticas, especialmente en esa época en que el Ministerio Público había modificado su pasada identidad, su estructura organizativa y buscaba profundizar su nueva representatividad, tanto externa como interna, maximizando resultados con eficiencia.

La Dirección de Capacitación, tuvo como primera tarea realizar una consulta nacional sobre los anteproyectos de Reforma de la Justicia Penal ante la comunidad jurídica de las diferentes localidades del país.

En función de los resultados obtenidos de esa consulta, se inició una primera fase formativa centrada en los aspectos novedosos que más dudas despertaban, así como capacitaciones tendientes al modo de aplicación de lo que sería la nueva normativa y a la forma de responder a situaciones coyunturales que se venían dando en el intervalo de la puesta en vigor de los nuevos Códigos Penales.

Las actividades de capacitación fueron diseñadas como cursos, talleres, seminarios, conferencias, grupos de estudios y de trabajo, con diversa carga horaria, pero generalmente cortos en extensión.

De acuerdo al objetivo y los temas abordados en la capacitación, fueron calificados con carácter de obligatoriedad para fiscales y funcionarios en general cuyo contenido iba enfocado a la naturaleza del cargo desempeñado y a las nuevas funciones del Ministerio Público en sus diversas instancias, áreas, departamentos y unidades de servicio creadas en la nueva estructura organizativa de esa época. La capacitación estaba destinada a los funcionarios del Ministerio Público, tanto de la capital como del interior del país.



Se diseñaron los objetivos de las capacitaciones, pensando en la eficacia y eficiencia exigidas internamente por la Fiscalía General del Estado y, con respecto al talento humano, se desarrollaron actividades de capacitación que guardaban relación con la estructura y funcionamiento de la institución, con el rol que correspondía desempeñar dentro del sistema organizativo del Ministerio Público, el conocimiento de los instrumentos jurídicos, el desarrollo de actitudes críticas basadas en el conocimiento de la realidad social, la doctrina y el derecho comparado, aplicar la legislación en el cumplimiento de sus funciones, como así también, para adquirir y perfeccionar los conocimientos técnicos necesarios para la mayor eficiencia.

Para diseñar e implementar las actividades del área de capacitación se optó por recurrir preferentemente a los servicios de los talentos humanos propios del Ministerio Público y, en algunos casos, convocar a especialistas y profesionales locales.

Apenas sancionada la Carta Constitucional de 1992, la Fiscalía General del Estado realizó diversas actividades que tuvieron como propósito capacitar a su propio funcionariado respecto de la Ley Fundamental, abrir debates sobre las reformas necesarias al sistema penal del país derivadas de las transformaciones constitucionales e informar a la ciudadanía sobre el nuevo rol del Ministerio Público.

La propuesta de reforma de la justicia penal planteada en el año 1995, por la Fiscalía General del Estado bajo la denominación de “**Anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio Público**” menciona en su reseña de funciones y estructura, que la oficina de capacitación realizó actividades dirigidas a cerca de 300 funcionarios, que participaron en 55 seminarios, cursos y talleres, tanto de la capital como del interior del país. Asimismo se da cuenta de la participación en 30 seminarios interinstitucionales.

En el capítulo sobre *Fundamentos particulares del Anteproyecto de Ley, sección IV. Organización* se menciona a la **Dirección de Capacitación** como órgano auxiliar de singular importancia, ya que los criterios de especialización y tecnificación dependerían de los programas efectivos de capacitación. Alude a que el Ministerio Público, en los próximos años, estará sometido a una crisis de crecimiento que requerirá grandes esfuerzos de formación.

El Art. 93 del citado *Anteproyecto de Ley Orgánica*, regula bajo la denominación de Dirección de Capacitación y Evaluación que “...*tendrá a su cargo la organización de todas las actividades de formación, capacitación y evaluación de los funcionarios y empleados del Ministerio Público*”¹. El mencionado artículo establece 11 funciones

¹ Ministerio Público. Anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio Público. Año 1995



de la Dirección y estipula que estará a cargo de un director, con amplia experiencia en la formación de recursos humanos. En el año 2000 se promulgó la Ley n° 1562/00 del Ministerio Público, pero sin mencionarse el área de capacitación.

En el transcurso de los años 1995/1996 se realizaron capacitaciones permanentes de los integrantes del Ministerio Público, las cuales fueron indispensables para impulsar la reforma de la justicia.

Para el desarrollo de las actividades de capacitación se realizaron convenios de cooperación con organismos nacionales e internacionales entre los cuales podemos citar los siguientes:

- A) Agencia para el Desarrollo Internacional - USAID;
- B) Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política - CIDSEP;
- C) Fundación para la Reforma del Estado - FUNPARE;
- D) Fundación Moisés Bertoni;
- E) Proyecto Marandú del Comité Paraguay - Kansas;
- F) Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
- G) Asociación Rural del Paraguay;
- H) UNICEF.

En ese mismo período, se realizaron 46 actividades de capacitación, de las cuales 17 fueron dirigidas a la comunidad jurídica, 10 charlas y conferencias dirigidas a funcionarios del Ministerio Público y 19 cursos de capacitación interna.

En el año 1997 el Ministerio Público, siendo Fiscal General el Dr. Anibal Cabrera Verón (1995 -2000), dio inicio a un programa de actividades vinculadas con la “*Capacitación Judicial*” mediante un convenio de cooperación con la Agencia Internacional para el desarrollo (AID) a través de la Universidad del Estado de New York (SUNY).

El primer objetivo que se propuso el Ministerio Público con este proyecto fue aceptar el desafío que implica, por un lado, el reconocimiento de la necesidad de capacitación permanente de los integrantes del Ministerio Público y, por otro, la



implementación de un sistema idóneo, participativo y dinámico con ese fin.

Para lograr un diagnóstico de las necesidades prioritarias y la creación posterior de un sistema de capacitación, de acuerdo con la realidad de la época, se contó con el asesoramiento y ayuda de una consultora internacional, la doctora Silvana Stanga, contratada a través de SUNY, con quien se realizaron varias reuniones de trabajo. El resultado fue la conformación de tres comités de trabajo, que servirían de base al futuro Centro de Capacitación del Ministerio Público: necesidades, planificación y docencia.

Cada comité tenía un objetivo específico determinado, ya sea el relevamiento de necesidades para la capacitación, la determinación de los objetivos educacionales o la determinación del perfil del capacitador, respectivamente.

En el año 1997 se realizaron 27 actividades de capacitación, como ser: teorías de la imputación penal, tipicidad, teoría de la imputación objetiva, antijuridicidad, principio de culpabilidad, tentativa, teoría de las normas, intervención criminal, el ilícito del partícipe, distinción entre comisión y omisión, investigación criminal, requisas en la escena del delito, identificación humana, entre otros.

A partir del año 1998 comenzó la formación en todos los aspectos relacionados con el nuevo Código Penal, debido a que era inminente su puesta en vigencia, tarea que continuó en el año 1999, cuando se abordó, además, el nuevo proceso penal.

La capacitación incluía información completa sobre el nuevo rol, la nueva estructura y funcionamiento del Ministerio Público y se abarcó a la mayor cantidad posible de agentes fiscales y funcionarios afectados a la reforma. Este proceso se prolongó hasta el mes de febrero del año 2000.

Entre los meses de marzo a noviembre del año 1998, la Dirección de Capacitación desarrolló 22 actividades de capacitación, utilizando distintas modalidades o técnicas de enseñanza, como: cursos, mesa redonda, panel debate, seminarios y talleres. Los temas y contenidos desarrollados fueron variados, de acuerdo a las necesidades del momento, tales como el código penal y su aplicación (violencia intrafamiliar, medio ambiente, maltrato y abuso sexual a niñas, niños y adolescentes), las funciones del Ministerio Público, la posición del fiscal ante la prueba, entre otros.

Hacia el año 2001, durante la gestión del Dr. Oscar Germán Latorre (2000-2005), se analizó la situación de la Dirección de Capacitación y el trabajo hasta ese entonces desplegado, porque aunque se había trabajado mucho, la impresión que residualmente les había dejado esos años de experiencia, era la de haber realizado un



gran esfuerzo, sin conseguir abastecer las necesidades, ya que éstas les sobrepasaban.

La inversión que se había estado haciendo en los últimos años en la capacitación de los recursos humanos del Ministerio Público y la problemática que aún persistía en cuanto a la eficiencia y agilidad de los servicios, llevó a reflexionar sobre la utilidad y la efectividad de este continuo esfuerzo.

Por más cursos que se fueron desarrollando a los diferentes operadores, persistió la difícil tarea de visualizar con claridad y de manera sistemática, un impacto tangible en el flujo de los casos, en la calidad de los resultados y en la satisfacción de los usuarios en términos de tiempo, forma de atención y transparencia, entre otros aspectos.

A lo referido, se suma el hecho de que se contaba con pocos recursos financieros para la capacitación y que la demanda de cursos era cada vez mayor. Estas circunstancias, impulsaron a tener presente la medición del impacto real en el servicio, por que de ello dependía que la inversión en capacitación, tanto de dinero como de tiempo y esfuerzo, valiera la pena.

En el año 2000, como parte de un proyecto denominado de “*Fortalecimiento institucional del Ministerio Público*”, varias unidades de trabajo del Ministerio Público iniciaron un proceso de análisis sobre las respectivas gestiones y la proyección de un sistema integrado de desarrollo institucional acorde con las necesidades y los desafíos que planteaba ese tiempo nuevo.

Así las cosas, todos estaban en condiciones de elaborar propuestas de cambio, porque habían sido actores presenciales del acelerado crecimiento institucional, pero también sabían que en forma aislada no lo habrían de conseguir.

En cierta manera, fueron pioneros en la implementación de todo lo que la reforma significó. No existía una experiencia anterior, no había nadie que pudiera decirles “*esto se tiene que hacer así*”. Y aunque tuvieron asesoramiento de expertos contratados para cuestiones puntuales y manejaron mucha información de experiencias comparadas, el sistema tenía sus peculiaridades que no eran similares a otros y había que resolver las dificultades que aparecían.

Ese mismo año, en la unidad de gestión de capacitación, se inició un proceso de análisis a partir de la compilación de toda la experiencia de trabajo desde la creación de la Dirección de Capacitación del Ministerio Público hasta esa fecha.



El estudio de estos materiales puso en evidencia lo puntual de las intervenciones, aspecto este que impidió en muchos casos el mejor aprovechamiento del recurso formativo, ya que una vez despertado el interés por los temas, no existían canales a través de los cuales profundizar en ellos. Si bien la Dirección de Capacitación siempre estuvo abierta a cualquier consulta, propia o externa, esto no dio la sensación de proceso formativo y todo quedaba en la iniciativa de los participantes.

La unidad de gestión de Capacitación, al construir lo que sería un nuevo sistema de trabajo, requirió la actualización de la información para diseñar los objetivos generales y las metas del Programa de Capacitación. Para el efecto, se recurrió a la experiencia escrita de reconocidos autores, no se escatimaron esfuerzos para la realización de talleres para la identificación de necesidades en forma conjunta entre las direcciones de capacitación y recursos humanos del Ministerio Público, con la participación de agentes fiscales y funcionarios de diferentes áreas y regiones, además de entrevistas y reuniones con diferentes operadores de la institución.

Centro de Capacitación

Como culminación del proceso de reorganización de la Dirección de Capacitación, se presentó a fines de 2001 el proyecto de Estatuto del “*Centro de Capacitación del Ministerio Público*”, sobre la base de que un centro de capacitación es una de las principales herramientas para optimizar el sistema, pues es el responsable de velar por la excelencia del factor humano que lo compone. En el 2001 se crea el Centro de Capacitación con sede sobre la calle Chile, en el microcentro de Asunción.

En el mes de mayo de 2002, a través de la coordinación de la Fiscalía Adjunta I del Área II, la Dirección de Capacitación, pasó a ser miembro de la RECAMPI (Red de Capacitación de los Ministerios Públicos Iberoamericanos).

La RECAMPI es una comunidad de enlace para la cooperación, concertación y apoyo recíproco entre los centros públicos y los responsables de la capacitación del Ministerio Público en Iberoamérica, que contribuye al intercambio de información sobre programas, metodología y sistemas de capacitación.; éste facilita la coordinación de actividades conjuntas que interesan a sus miembros y planifica actividades conjuntas.

En ese mismo año, se dictaron un total de 64 cursos, mientras que en el año 2003, se lograron realizar 101 cursos de capacitación en todo el territorio nacional. Los disertantes en su mayoría fueron agentes fiscales, directores y jefes de distintas



dependencias del Ministerio Público. La concreción de muchos de estos cursos fue posible gracias a la cooperación del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Estudios Políticos (CIDSEP), la Cooperación Alemana (GTZ), la Cooperación Sueca (ASDI) y otros organismos internacionales.

Algunas de las actividades fueron: “Estrategias para el ejercicio de la persecución y acción penal pública”, cursos sobre Narcotráfico, escena del crimen, charlas sobre el rol relevante de los fiscales en el ámbito de la investigación, operaciones encubiertas, el rol de los fiscales en la prevención del delito y talleres sobre mesa de entrada, ujieres notificadores, introducción al cargo y a la institución. Hubo grupos de trabajo en materia de “Políticas Públicas en Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana”, etc.

En el año 2003, la Fiscalía General del Estado, a cargo del Dr. Oscar Germán Latorre, asumió el reto de buscar medios para promover la construcción de una sociedad cimentada en la justicia, en el respeto y la tolerancia; así se comprometió a iniciar el proyecto “Hacia un Nuevo Centro de Capacitación”, partiendo de la redefinición de la política de fiscalía general en materia de capacitación.

El proceso se inició en julio del 2003 con una serie de reuniones con las diferentes áreas del Ministerio Público, buscando identificar las necesidades de capacitación en el área específica de la función, que arrojó como resultado una serie de temas urgentes bien diferenciados según el campo de acción de cada dependencia.

Esta etapa fue desarrollada por los consultores de la GTZ Elizabeth Bahr y Andrea Heissel. En esa época, la Dirección de Capacitación contaba con nueve funcionarios: la directora María Cristina Boggino, dos coordinadoras, dos jefas de departamentos, una técnica, dos asistentes y un auxiliar.

En octubre de 2003 se incorporó el experto consultor de la GTZ Herman Schink, quien inició, conjuntamente con un equipo de funcionarios de la institución, el proceso de construcción de la matriz de tareas del área penal, para lo cual la dividió por cargos y funciones, partiendo del superintendente, el agente fiscal, hasta el secretario de la unidad penal.

A partir de esa información se fue construyendo la Matriz Modular, dividida en 4 grandes campos, trabajo realizado por los funcionarios encargados del proyecto, encabezado por la Abg. Shirley Haurón, con apoyo permanente del consultor.



Las funciones abarcadas fueron las de:

- Introducción al cargo.
- Módulos de investigación y titularidad de la Acción Penal.
- Módulos de gerenciamiento y manejo de despacho, coordinación intra-extra institucional.
- Módulos Especiales.

El 11 de agosto de 2004 se inauguró el Centro de Capacitación del Ministerio Público, que por primera vez desde su creación estuvo bajo la dirección de un fiscal adjunto, lo que permitió jerarquizar la dependencia.

La fiscal adjunta Lourdes Samaniego asumió el desafío en junio de ese mismo año. La nueva sede de la Fiscalía estaba ubicada en el **Barrio Jara**, en las calles Teniente Daponte y Juan de Salazar N° 609 (sede conocida como “Techo Kapi’imi”).

El proceso de reorganización recobró renovado impulso cuando en mayo del 2005 se nombró al Fiscal Adjunto del área Penal I, Abg. Humberto Insfrán, como responsable del Centro de Capacitación. A fines de mayo de ese año se concretó un taller de planificación quinquenal que definió al Centro de Capacitación como “*Un lugar de encuentros, aprendizajes e intercambio*”.

Los resultados del taller debían plasmarse en un plan de actividades concretas. El inicio fue una reunión de funcionarios del Centro con la consultora Petra Guercke y una evaluación del mismo taller con los fiscales adjuntos.

Por Resolución FGE n° 1984, de fecha 31 de agosto de 2005 se implementó la nueva estructura del Centro de Capacitación del Ministerio Público. A partir del



Sede Barrio Jara



mes de agosto de ese mismo año, con el gerenciamiento del Dr. Humberto Insfrán, se aprobó un organigrama funcional del Centro de Capacitación y se detectó la necesidad de la elaboración de los manuales de cargos y funciones así como la redistribución de funcionarios y los procedimientos a ser implementados a partir de la nueva estructura.

Es así, que en el mes de septiembre del año 2005 se empezó a trabajar en el rediseño de un organigrama estructural que le diera dinamismo al plantel y sirviera de lineamiento para los futuros manuales de funciones.

La propuesta de dicho organigrama partía de la base de una Dirección General que ejerce el Fiscal Adjunto encargado del Centro de Capacitación del Ministerio Público (C.C.M.P). La estructura propuesta descansaba de este modo en tres pilares fundamentales que son la Dirección de Investigación y Actualización, la Dirección de Desarrollo Organizacional y la Dirección Académica.

La primera, estaba encargada de los procesos de búsqueda de información, de detección de necesidades de capacitación, así como la investigación propiamente de los contenidos temáticos.

El segundo pilar, era la Dirección de Desarrollo Organizacional, creada sobre la base de la necesidad de instalar desde el Centro de Capacitación un área encargada de los procesos de desempeño institucional, así como trabajar los aspectos que tengan que ver con las necesidades institucionales de desarrollo personal y profesional de los funcionarios del Ministerio Público. De este modo, era la dependencia encargada de elaborar los perfiles de los cargos de los funcionarios del Centro, así como también el diseño y la elaboración de los Manuales de Funciones de todos los cargos del C.C.M.P.

El tercer pilar fundamental era la Dirección Académica, responsable de los procesos que tienen que ver con el planeamiento, la organización y el desarrollo de la malla curricular, los cursos y talleres de los cuales era responsable el Centro de Capacitación. Dependía también de ésta área la oficina de Registros y Archivos, cuya función principal era manejar la Base de Datos del Centro de Capacitación que contenía toda la información referente a los cursos, evaluaciones y otros datos estadísticos.

Al nivel de staff de la Dirección General, se encontraba el Área de Evaluación y Monitoreo, responsable de la elaboración de los instrumentos a ser utilizados para el relevamiento de los datos a ser evaluados. Esta área se encargaba de la evaluación y monitoreo de todas las áreas del C.C.M.P. y de los docentes responsables de la malla curricular, a través de formularios aplicados y un proceso estandarizado diseñado



técnicamente por Casta María Elizeche.

También en el organigrama a nivel de Staff, se encontraban la Asesoría Interna y externa, como órganos consultivos y la Secretaría del Centro, que era responsable de los trámites administrativos y de documentación del Centro de Capacitación. En lo que respecta a la organización del Centro, se realizó una distribución de funcionarios -que en ese momento eran 17, en total-, de acuerdo a las nuevas funciones incorporadas.

A continuación, la portada del primer boletín informativo de actividades del Centro, diseñado ya como Centro de Capacitación en el año 2005.

Calendario de Actividades del Mes de Agosto



Ministerio Público
 Centro de Capacitación

Teléfono Dpto 609 y Juan de Salazar. Tel.: 226 341 / 204 789. cdcomp@comerion.com.py Asunción, Paraguay.

El Centro de Capacitación viene transitando un camino de ajustes, cambios, mejoras, desde hace varios años, pero este proceso cobró renovado impulso a partir del 23 de mayo cuando asumió el cargo de responsable de su gestión el Fiscal Adjunto Humberto Insfrán. El nuevo responsable inició su tarea convocando al Taller de Planificación "Hacia un Nuevo Centro de Capacitación del Ministerio Público" (27 al 31 de junio), en el que se definió el nuevo Centro como...



...Un lugar de encuentros, aprendizajes e intercambio

El Centro de Capacitación definió las acciones a realizar en materia de gestión, administración, organización, capacitación y apoyo técnico. Por representatividad, asistieron / participaron en este taller los representantes de las dependencias de:



Todos los participantes aportaron lo suyo. Se destaca la presencia de representantes de todas las áreas, tanto de gestión penal como tutelar y de apoyo investigativo (por primera vez participaron representantes de dependencias de desarrollo organizacional (recursos humanos, prensa)...) y el listado de actividades resultante de los dos días de debate y esfuerzo resultó realista y comprometido.

	1 Lunes	2 Martes	3 Miércoles	4 Jueves	5 Viernes	6 Sábado
	8	9	10	11	12	13
	15	16	17	18	19	20
	22	23	24	25	26	27

A partir de julio del 2005 se inició el proceso de selección y entrenamiento del cuerpo de docentes con el desarrollo de siete talleres, que culminaron con la conformación del plantel estable de docentes, integrado en su gran mayoría por fiscales, relatores y psicólogos, todos del Ministerio Público.

Nuevos Docentes seleccionados, entrenados y evaluados

- Jazni Lovera de Primavera
- Ricardo Preda
- Rocío Vallejo
- Carmen Chávez
- Patricia Doria
- Teresa Aguirre
- Alba Cantero
- René Fernández
- Patricio Gaona

Docentes activos que ya formaban parte del plantel:

- Teresa Martínez
- Liliana Alcaraz
- Madelaine Ruiz
- Claudio Lovera
- María Victoria Acuña
- Jorge Konaweter
- Matilde Moreno
- Alejo Vera
- Laura Gómez
- Crio. Néstor Vera Planas



Centro de Entrenamiento

El 1 de setiembre de 2005, el Dr. Rubén Candia Amarilla (2005 -2011) asumió la titularidad de la Fiscalía General del Estado. Inmediatamente creó un equipo de trabajo, liderado por el propio fiscal general e integrado por el Centro de Capacitación, la Dirección de Política Criminal y las distintas fiscalías adjuntas. El objetivo fue elaborar un diagnóstico situacional y realizar un análisis completo de la estructura orgánica y funcional del Ministerio Público, tanto a nivel interno como externo. Dentro del plan estratégico se diseñaron las políticas de capacitación y entrenamiento.



A fin de estimular y desarrollar las capacidades del plantel de la institución, se promovió una política enfocada a la profesionalización y especialización de todos los sectores. Se pretendía fortalecer las habilidades y dotar de herramientas para el mejoramiento en la prestación de los servicios.

Por ello, se apostó fuertemente al avance y jerarquización del Centro de Capacitación, que adoptó el nombre de Centro de Entrenamiento del Ministerio Público. Se apuntó a obtener una capacitación acorde con las exigencias de los nuevos tiempos y, que a que se constituya además, en un espacio para unificar criterios de pensamiento y labor, nutriéndose de distintos programas y sirviendo de enlace para la coordinación con organismos técnicos de capacitación internacional.

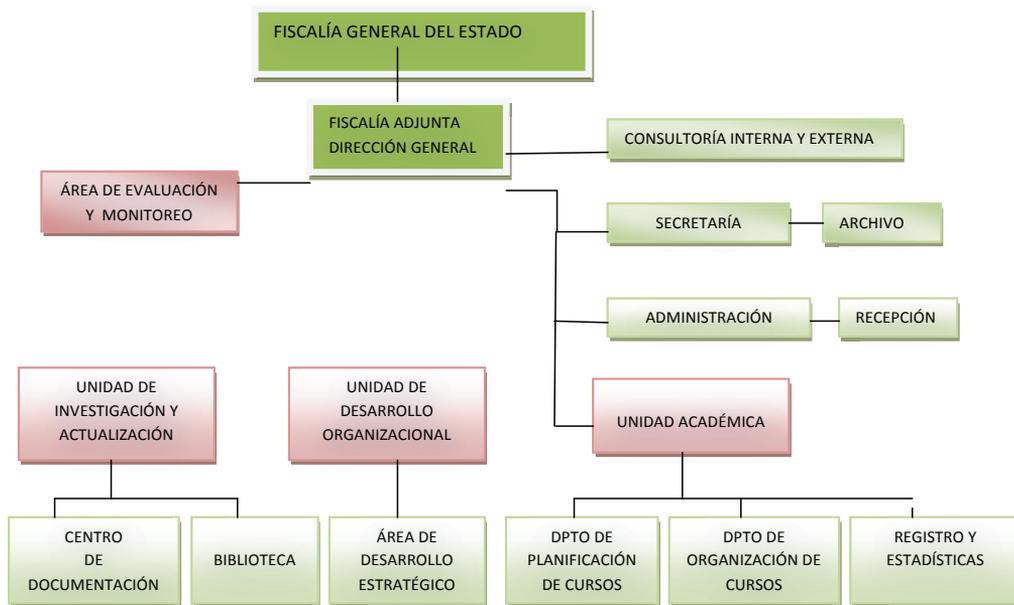
Finalizado el año 2005, se previó la necesidad de dotar al Centro de Entrenamiento de un local adecuado para el desarrollo de sus actividades, que se verían incrementadas por las nuevas políticas institucionales.

Este proyecto se concretó en el mes de marzo del año 2006, en el **Barrio Trinidad**, sobre la calle Itapúa, con una infraestructura que contaba con las condiciones necesarias para el desarrollo de varios cursos simultáneos, así como el apoyo tecnológico



y de recursos humanos que permitieron desarrollar actividades de capacitación acordes con las necesidades de las más actualizadas metodologías de enseñanza.

Desde inicios del 2006 se implementó un nuevo organigrama funcional, en donde la dirección general estaba a cargo de una fiscalía adjunta:



Al asumir la capacitación no solo como espacio para transmitir contenidos, sino para detectar problemas y colaborar con propuestas de solución, se creó el área de investigación, para la búsqueda constante de nuevas metodologías, técnicas de retroalimentación, criterios uniformes de interpretación para la aplicación de la norma y conocimiento de las reformas del ámbito jurídico.

El Área de Desarrollo Organizacional se creó con el fin de desarrollar la capacidad de diagnóstico en los diferentes niveles de la institución, a través de la capacitación, de manera a definir estrategias de intervención necesarias para la formación y el desarrollo profesional de todos los funcionarios del Ministerio Público.

“Capacitar para la función” fue la política que incorporó el nuevo sistema académico, implementando planes y programas que buscaba desarrollar destrezas y habilidades. Se introdujeron herramientas innovadoras para su utilización y aplicación en la gestión específica que desarrolla cada grupo de capacitados.



La biblioteca jurídica se incrementó con la donación de la GTZ – Cooperación Alemana, a lo que también se sumaron los aportes de los agentes fiscales, de lo que se contó con aproximadamente 550 volúmenes, 100 videos sobre experiencias de capacitación, además de publicaciones, revistas, folletos, etc. Asimismo, se editaba regularmente un boletín semestral de actividades.

A inicios del año 2006, se instaló una oficina administrativa que facilitó la interacción con la Dirección Administrativa del Ministerio Público y permitió que se agilicen los trámites para la adquisición de bienes y servicios que demandan la ejecución de las planificaciones. El 57% de las actividades de capacitación desarrolladas eran financiadas por el Ministerio Público con recursos propios, de lo que debe destacarse que todos los cursos de la malla curricular eran solventados por la institución.

En ese año, los organismos externos que colaboraron para la realización de las actividades de capacitación fueron: CIDSEP, GTZ, Colegio de Escribanos, el Departamento de Justicia de la Embajada Americana e INECIP.

Durante el año 2006, el plan curricular para la formación inicial –del que necesariamente debían participar todos los agentes fiscales de ese entonces– sufrió importantes modificaciones por la necesidad de incorporar los ejes estratégicos de las políticas de la Fiscalía General del Estado.

El Centro de Entrenamiento, contaba desde ese tiempo con una sala de informática además de equipos informáticos en sus diversas oficinas, así como también equipos tecnológicos para el apoyo de sus actividades académicas. Es necesario destacar que algunos de los recursos mencionados fueron donaciones de las agencias cooperantes.

A la par de trabajar con lo relacionado a los planes curriculares, también se implementó un sistema de evaluación de las actividades del Centro de Entrenamiento con el propósito de asegurar que el proceso de formación sea realizado eficazmente, sirviendo como fuente de retroalimentación permanente que permitía monitorear la calidad y efectividad de dicho proceso de capacitación.

El sistema de evaluación comprendía el examen de las actividades de capacitación, la comparación de los objetivos planteados con los resultados obtenidos y la toma de medidas correctivas. Cada actividad era estimada por los participantes al término de las capacitaciones con criterios claros de evaluación mediante encuestas, que luego de procesadas permitían medir la gestión a través de indicadores a ser alcanzados



a lo largo del año.

Se realizaron 120 cursos en el periodo comprendido entre setiembre de 2006 y junio de 2007 y se capacitó a 1580 personas, entre agentes fiscales y funcionarios del Ministerio Público e, inclusive, funcionarios de otras instituciones.

En el mes de agosto de 2007, ante las designaciones de la Corte Suprema de Justicia, el CEMP cumplió el desafío de la capacitación inicial de los 53 nuevos agentes fiscales – incluyendo 4 fiscales adjuntos – en cursos realizados simultáneamente.

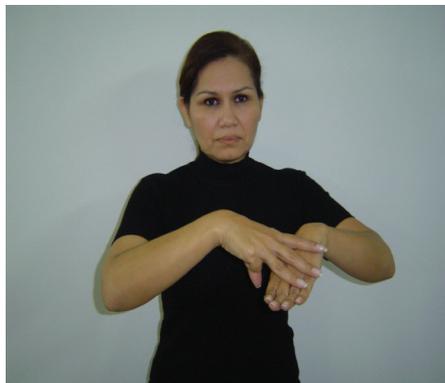
En el transcurso de los años 2007 – 2008 se instaló un sistema de comunicación interna para la accesibilidad del ingreso a los bancos de datos de cada área de gestión y, a través de ello, lograr la unificación de la codificación de los documentos desde su ingreso, para agilizar su ubicación e identificación.

En ese entonces, los organismos que colaboraban con el Centro de Entrenamiento eran Global Infancia, Departamento de Justicia de la Embajada de los Estados Unidos, la Embajada de la República Federativa del Brasil, Umbral, Eurosocial, Seprelad, Conaprodis, Beca – Base Educativa y Comunitaria de apoyo, Asociación de Bancos del Paraguay- Felaban, Cedoc, Alda, Sinérgica y Ceniju.

En el 2008 se realizó una nueva convocatoria para formar parte del plantel de docentes del CEMP, de la que surgieron ocho nuevos docentes, que fueron entrenados en el uso de metodologías de enseñanza, adoptadas por el Centro de Entrenamiento.

Un total de 264 actividades fueron desarrolladas desde setiembre de 2007 al mes de agosto del 2008, de las cuales 25 contaron con el apoyo de cooperantes.

Durante este período se logró el trabajo coordinado con entidades abocadas a las personas en situación de vulnerabilidad, además de contribuir con la Asociación de Sordos del Paraguay en la elaboración de un **manual básico de señas** sobre términos jurídicos. Se desarrollaron capacitaciones en materia de prevención del maltrato infantil, lucha contra la trata de personas, como así también cursos de aplicación del procedimiento especial contemplado en el





Cursos Forenses

código procesal penal y la legislación indígena, nacional e internacional.

En agosto del 2008 el Centro de Entrenamiento desarrolló la socialización de trípticos y afiches de la campaña del Ministerio Público por la no violencia contra la mujer. La actividad tenía por objetivo dar a conocer el marco legal y los contenidos sobre violencia de género.

El proceso de Certificación de Calidad en el Ministerio Público, ISO 9001, se inició en el año 2008 con el Centro de Entrenamiento, siendo ese año la etapa de la pre – auditoría. El CEMP contaba en ese año con 29 funcionarios y 3 docentes contratados.

En el marco del Programa Umbral Paraguay se realizaron numerosos **cursos de capacitación**, tales como, balística forense, imágenes y fotografía forense, administración y control de gestión, documentología y grafoscopia, criminalística de campo, revenido metaloquímico, auditoría forense, análisis forense de voces, informática forense, entre otros temas. Cada curso tuvo un promedio de 30 participantes, entre funcionarios del Ministerio Público, agentes fiscales, asistentes fiscales y funcionarios de la Policía Nacional.

Durante el año 2009, se realizaron 136 cursos, con 2325 participantes, se dio continuidad a los procesos de capacitación a los funcionarios del Laboratorio Forense y se colaboró en el fortalecimiento del Centro de Atención a Víctimas (CAV) desarrollando contenidos sobre: herramientas para la autogestión personal, intervención en crisis, relacionamiento interpersonal y entrevistas con técnicas de PNL.

Durante ese año se implementó un circuito de retroalimentación para fiscales adjuntos, directores y responsables de áreas, a través de la remisión regular de un reporte sobre la participación de funcionarios en cursos desarrollados por el CEMP.

En el transcurso del periodo de enero a noviembre de 2009, se registraron reuniones desarrolladas por el CEMP, para establecer criterios y modalidades con la finalidad de concretar actividades de capacitación conjuntas entre el Ministerio Público y otras instituciones gubernamentales y ONG`s. En ese contexto se realizaron encuentros con el Centro de Estudios en DDHH, Niñez y Juventud; Global Infancia, USAID – UMBRAL, Secretaría de la Mujer, Policía Nacional, Consultora VRG&Aso



y el Instituto de Estudios para la Consolidación de Estados de Derecho.

Desde el año 2009, el Centro de Entrenamiento cuenta con sede propia, de 1700 m², ubicada sobre Avda. Ygatymi y Alberdi, la que terminó de modificarse en julio de ese año.

El CEMP comenzó a funcionar en su **nueva sede** a partir de setiembre de 2009, una vez que finalizaron las pruebas de instalaciones y culminó el equipamiento mobiliario e informático. La fiscal adjunta Abg María Soledad Machuca fue designada como nueva encargada del CEMP y con ello la implementación de nuevas estrategias de acción para lograr los objetivos del Centro.

El local cuenta con mayor capacidad, con aulas ampliables, biblioteca equipada, sala de informática, oficinas instaladas en el primer y segundo piso, estacionamiento para vehículos en el subsuelo, sistema de detección y combate de incendios, sistema de monitoreo con 17 cámaras instaladas, control biométrico de accesos, entre otros.



Sede Propia

A partir del año 2010, el CEMP tiene una nueva estructura orgánica, que fue aprobada por la Resolución F.G.E n° 62/10, de fecha 14 de enero de 2010, que se ajusta a las exigencias de un centro de formación en servicio para agentes fiscales y funcionarios fiscales, que es la vigente hasta la fecha.

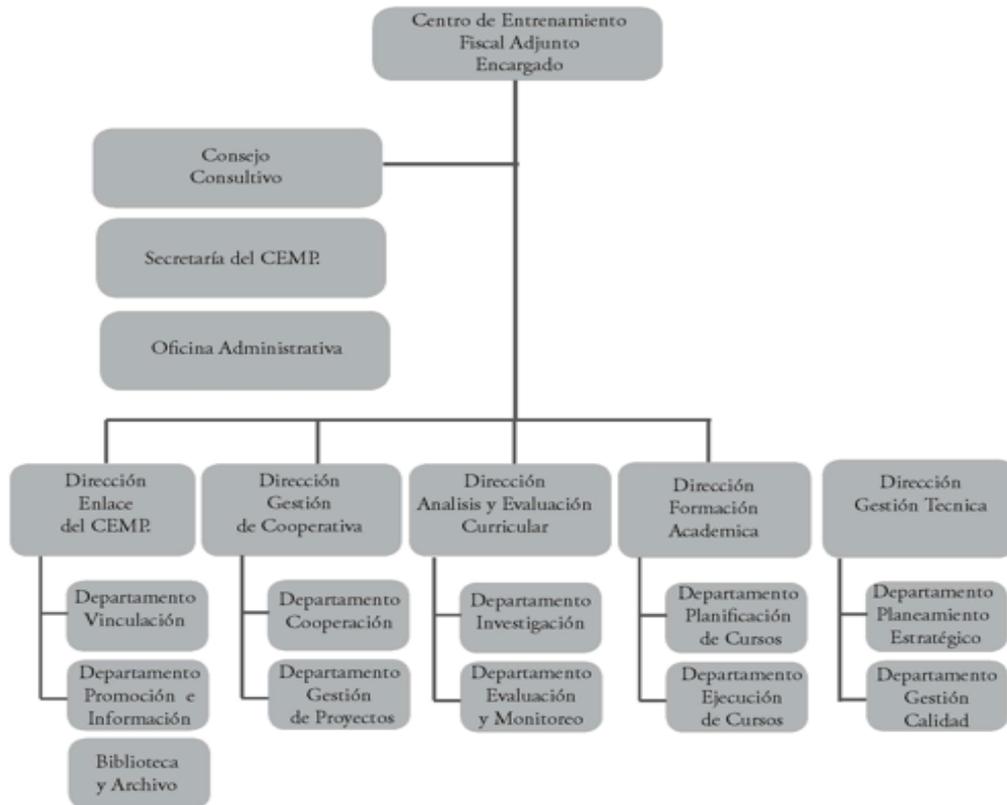
El organigrama parte de la base de una Dirección General que ejerce el Fiscal Adjunto encargado del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público (CEMP). La estructura posee cinco pilares fundamentales: Dirección de Enlace, Dirección de Gestión de Cooperación, Dirección de Análisis y Evaluación Curricular, Dirección Académica y Dirección de Gestión Técnica.

La *Dirección de Enlace*, propicia la vinculación e inserción del CEMP tanto



CENTRO DE ENTRENAMIENTO

ESTRUCTURA ORGÁNICA



dentro del Ministerio Público como con instituciones y organizaciones educacionales del país. Trabaja en la elaboración, coordinación y difusión de las acciones desarrolladas por el CEMP, a través de folletos, revistas, memorias, trípticos, etc. Está compuesto de dos departamentos: Vinculación Académica y Promoción y Difusión, que tienen como principal función manejar la Base de Datos del CEMP, que contiene toda la información referente a los cursos, evaluaciones y otros datos estadísticos.

La *Dirección de Gestión de Cooperación*, implementa estrategias que fomenten la canalización de las cooperaciones nacionales e internacionales a través



de convenios, asistencia técnica y acciones dirigidas a la capacitación en función a las necesidades y características del CEMP. Dentro de esta Dirección se encuentran los departamentos de Cooperación Académica y de Gestión de Proyectos y colabora con la recopilación de las necesidades de capacitación, promueve las actividades conjuntas y apoya al fortalecimiento del CEMP, a través del diseño y la elaboración de proyectos.

La *Dirección de Análisis y Evaluación Curricular* se encuentra orientada a implementar una cultura de optimización continua de la capacitación en el CEMP, mediante el mantenimiento de un proceso permanente de investigación y valoración de la realidad educativa. Promueve la investigación, analiza, modifica y actualiza las capacitaciones para el mejoramiento de la malla curricular del CEMP, analiza los resultados de la evaluación de gestión y propone alternativas para mejorar los servicios brindados por esta dependencia.

Se apoya técnicamente en el departamento de Investigación y Publicación, encargado de promover, analizar y evaluar las investigaciones y coordinar el trabajo del staff de investigadores; y en el departamento de Evaluación y Monitoreo, cuya función es la de analizar y evaluar la gestión del CEMP, a través de consultas realizadas a los participantes, docentes y cooperantes de las actividades de capacitación, con miras a mejorar los estándares de desempeño de esta dependencia.

La Dirección de Formación Académica, gerencia y coordina las actividades de capacitación así como también acciones o programas de acuerdo con las políticas del CEMP y supervisa el trabajo del plantel docente en relación a actualización y utilización de técnicas metodológicas y didácticas. Cumple sus funciones apoyada por el departamento de Planificación, encargado de planificar las actividades a ser desarrolladas y del departamento de Ejecución de Cursos, encargado de organizar y supervisar el desarrollo de las actividades del CEMP.

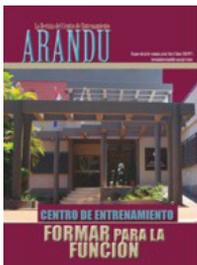
La Dirección de Gestión Técnica construye y elabora los planes estratégicos y las actualizaciones de los procesos internos, a partir de lineamientos que emanan de las políticas institucionales. Gerencia dos departamentos: Planeamiento Estratégico y de Gestión de Calidad.

A nivel de Staff, se encuentran el Consejo Consultivo, que asesora respecto de las políticas de capacitación, ejecución de acciones y programas para la excelencia académica y la Secretaría del Centro, responsable de los trámites administrativos y de documentación del CEMP, sirviendo de apoyo al gabinete fiscal.



También se cuenta con la oficina de Administración, encargada de gerenciar las actividades administrativas necesarias para el mejor cumplimiento de los fines y objetivos del CEMP.

Durante el 2010, como actividades que se suman a las desarrolladas por el CEMP, se realizó la primera convocatoria a investigadores denominada: “1er. Concurso abierto de oposición para ocupar plazas de investigador, con adscripción al Centro de Entrenamiento del Ministerio Público” y, en ese contexto, se redactó el “Material Básico para Investigadores del CEMP”, que contiene las pautas básicas para la redacción de artículos científicos.



También durante ese año, se actualizaron algunos de los planes de instrucción del contenido programático de la malla curricular. Se hizo una revisión de los módulos de Planificación Operativa de la Investigación, Inspección en el Lugar del hecho y reconstrucción de los hechos, Actos Conclusivos, Etapa Intermedia y Juicio Oral y Público.

La elaboración del Manual Estratégico del Caso por parte de un equipo interdisciplinario liderado por el CEMP e integrado por representantes de la Policía Nacional y el Poder Judicial, es un aporte importante para optimizar las investigaciones de los hechos punibles.

Este manual contiene el Plan Estratégico del Caso, que es una herramienta única de planificación e investigación ajustada a la legislación actual, dirigida a jueces, agentes fiscales y personal policial, que tiene como objetivo buscar mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la investigación. Apoyaron el proyecto el Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe (LAPLAC) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

En julio del año 2010 se editó la primera revista del Centro de Entrenamiento “**Arandú**”, con informaciones sobre la nueva estructura organizacional, la inauguración de la nueva sede, los principales cursos y talleres realizados, entre otras cosas.

También, durante el año 2010 el CEMP desarrolló un total de 196 actividades de capacitación, que contaron con 2287 participantes. Los organismos que colaboraron para la realización de actividades co-organizadas fueron el Ministerio de Justicia y Trabajo, Global Infancia, Ministerio de Salud Pública, Colegio de Escribanos del Paraguay, Promoción de la Salud - PREVER, Centro de Investigación para el Desarrollo



y Seguridad del Paraguay - CIDES, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo - BECA, Centro de Estudios de Derechos Humanos, Niñez y Adolescencia - CENIJU, Paraguay Trade Fairs - PTF y Servicio Nacional de Promoción Profesional - SNPP.

En el año 2011, se logró la obtención de la certificación ISO 9001 de los procesos de los departamentos de Planificación y Ejecución de Cursos, primeramente, y de la Secretaría General y del Dpto. de Evaluación y Monitoreo, posteriormente. Así, el Centro de Entrenamiento fue la primera dependencia del Ministerio Público en obtener ese reconocimiento.

En ese mismo año, se realizó el segundo concurso abierto para investigadores, el lanzamiento de la primera Revista Jurídica del Ministerio Público y del Manual de Casación para Agentes Fiscales, el 3 de mayo de 2011. Para fines de ese año, se contaba con 22 investigadores *ad honorem* del staff del CEMP.

Mediante la firma de un convenio de cooperación con la editorial Servilibro se logró la edición e impresión de 500 ejemplares del primer número de la revista jurídica, con investigaciones en materia de Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Administrativo, Derecho Procesal Penal, Derecho Ambiental, Comunicación, Psicología y Capacitación; totalizando 14 trabajos impresos.



En el Manual de Casación para agentes fiscales se desarrollan las reglas generales del sistema recursivo, los antecedentes y el concepto de casación penal, los presupuestos de admisibilidad y los motivos que habilitan la procedencia del medio impugnativo, así como un importante trabajo de compilación de jurisprudencia nacional y los criterios de la FGE en la materia.

Otra iniciativa importante del CEMP es la promoción de los Ciclos de “Tertulias Jurídicas”, que se trata de un espacio creado para formar conciencia sobre temas jurídicos de interés general a través del debate informal. Mediante estos espacios de discusión se busca incentivar el conocimiento, el sentido crítico y se fomenta la actualización en temas diversos, que sean de interés o que tengan que ver con la función de los actores de la institución.

Como continuación de esta modalidad, hasta la fecha se tiene que se han realizado Ciclos de Conversatorios durante el 2013/2014 (en 5 oportunidades) con la



misma temática y objetivos y, en ese contexto, se han desarrollado temas variados de interés institucional.

En el área de investigación se realizó, entre lo más destacado, el diseño del Módulo de Derechos Humanos y Tortura. Marco Jurídico Internacional, se creó la Malla de Género, con los Módulos sobre Trata de Personas, Violencia de Género y Violencia Intrafamiliar. El CEMP, fomenta y promueve la investigación como fuente de conocimientos que aporta no solo al área académica con el desarrollo de nuevos planes o contenidos para la capacitación, sino como contribución fundamental sobre criterios o posturas jurídicas ante cuestiones que son objeto de discusión o interpretación.

En ese sentido, durante el año 2011, en materia de fortalecimiento del plantel de investigadores se desarrollaron cursos de “Metodología de la Investigación Científica”, “Redacción”, “Metodología de la Investigación Jurídica” y “Actualización de Redacción”. Estos cursos continúan desarrollándose no solo con los nuevos investigadores (2012 y 2014), más como una oportunidad de actualización de los que forman parte del plantel estable.

En el año 2011, comenzó el primer ciclo de capacitación conjunta Ministerio Público – Policía Nacional sobre “Roles y actuaciones de la Policía Nacional y el Ministerio Público en las investigaciones penales”, en el marco del Plan Nacional de Coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional. Esta actividad conjunta aún sigue desarrollándose actualmente, donde el CEMP colabora con sus docentes, equipo académico, planificación y ejecución de cursos, así como también con la evaluación de dichas actividades. El resultado de ese proceso de capacitación, son las *Guías de Actuación Preliminar conjunta entre la PN y el MP* y la mejora continua de la actuación conjunta en el lugar del hecho.

En noviembre del 2011 asume como Fiscal General del Estado el Dr. Francisco Javier Díaz Verón, con una gestión basada en la orientación y el liderazgo administrativo encaminados a la concreción del rol constitucional del Ministerio Público. El CEMP realizó acciones específicas basándose en los tres ejes estratégicos: Acceso a la Justicia, Calidad de Gestión y Transparencia.

Durante el año 2012 el CEMP obtuvo importantes logros, como el reconocimiento con el Premio Compromiso con la Calidad 2012, otorgado por la Asociación Paraguaya para la Calidad (APC) en reconocimiento a sus innovadoras





prácticas de gestión de calidad y optimización de resultados, como así también la recertificación ISO 9001 en todas las áreas comprometidas con el proceso de calidad.

Igualmente, se trabajó en el diseño e implementación de un plan curricular para la Dirección de Denuncias Penales, con módulos como: Intervención psicológica en situaciones de crisis; Manejo del sistema informático SIGEFI, Redacción, Subsunción legal, entre otros.

EL CEMP logró la incorporación de docentes especializados en género para capacitar a funcionarios sobre violencia de género y violencia intrafamiliar. Esto, gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



En materia de investigación se obtuvo la consolidación del staff de investigadores, mediante la realización de la 3ª convocatoria para ocupar plazas de investigador (agosto de 2012) y la adquisición de más de 186 textos para la biblioteca del CEMP.

La impresión y lanzamiento de la **2ª edición** de la Revista Jurídica, con temas del Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Ética en la Gestión Pública y Derecho Alimentario, un apartado especial de artículos redactados en homenaje al bicentenario de la República del Paraguay y extractos Jurisprudenciales sobre el Recurso de Casación.

La impresión de 600 ejemplares de la 2ª edición actualizada y ampliada del Manual de Casación para fiscales, material de alto valor jurídico técnico, así como la 2ª Edición del Manual para la Investigación de casos de Tortura, actualizado conforme al Protocolo de Estambul.



En el área de investigación, realizaron promociones, tutoría y validación de módulos especiales presenciales sobre:



DDHH y Género; Violencia Familiar y Violencia Doméstica. Implementaron, como fase piloto, protocolos y procedimientos aplicables a la investigación jurídica, búsqueda de información y corrección de trabajos de investigación jurídica.

Como parte del proceso de certificación, se realizó la formación de auditores internos del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2008 del Centro de Entrenamiento.

El CEMP conciente de que la criminalidad es un mal que no posee fronteras, desarrolló un programa de pasantías con el fin de que la actividad de capacitación se beneficie con las experiencias internacionales y que los demás países puedan nutrirse de experiencias nuestras. De este programa han participado agentes fiscales y directores de los Ministerios Públicos de Chile, Panamá, República Dominicana, Brasil, entre otros.

El CEMP cuenta con un sistema de evaluación y monitoreo de gestión que fue desarrollándose a partir del inicio de la institución, basado en las calificaciones dadas por los participantes de las actividades de capacitación, los docentes y los cooperantes. Se obtienen datos sobre el nivel de satisfacción del participante, el desempeño docente, la organización general y los contenidos desarrollados.

Todos estos datos se complementan con evaluaciones presenciales a las capacitaciones que se consideren pertinentes y son realizadas por técnicos en la temática desarrollada.

Desde el año 2011, se realizaron evaluaciones de impacto de las capacitaciones realizadas con el propósito de verificar la eficacia y la eficiencia de dichas actividades, cuyos resultados dan la pauta de que existe un impacto positivo en el ejercicio de la función del capacitado, porque se demuestra la pertinencia y la sostenibilidad de las capacitaciones impartidas por el CEMP.

En el CEMP se realizan mediciones sistemáticas y continuas en el tiempo de los resultados obtenidos del procesamiento de instrumentos de evaluación y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño. Es decir, el Centro se maneja con seis indicadores de gestión anuales que permiten y conducen a la toma de decisiones a fin de lograr el avance hacia la excelencia.

Las acciones en el área académica se centran, por un lado, en la planificación y el desarrollo del programa de capacitación permanente o malla curricular del CEMP, que fue evolucionando y actualizándose hasta que hoy día se tiene, en forma diferenciada, de acuerdo al grupo al que va dirigido: Malla Curricular para agentes fiscales, relatores



fiscales, asistentes fiscales, secretarios fiscales, mesa de entrada y oficina de denuncias y planes curriculares especiales (Trata de Personas, Violencia de Género, Narcotráfico, Cooperación Internacional, etc.).

A finales del año 2012 se inició la evaluación institucional del Centro de Entrenamiento, que consiste en un proceso que le permite a una institución educativa hacer un diagnóstico sobre el estado actual de su institución, estableciendo el nivel de cumplimiento de objetivos y metas de calidad académica propuestas.



Esta evaluación tuvo como objetivos: desarrollar un proceso objetivo de revisión y detección de fortalezas y debilidades, propiciar el desarrollo de las fortalezas y de acciones correctivas que anulen las limitaciones encontradas con la intención de la instalación de un proceso duradero de mejoramiento continuo de calidad del servicio educativo que ofrece la institución, afianzar una cultura evaluativa que facilite la toma de decisiones para la mejora continua, mejorar el sistema de información existente para la toma de decisiones acertadas y oportunas para la mejora y principalmente mejorar la gestión del Centro de Entrenamiento.

La evaluación institucional culminó en marzo de 2013 y estuvo basada en un proceso de autoevaluación diagnóstica con criterios de calidad utilizados en base al Modelo Europeo de Gestión de Calidad y los resultados permitieron reconocer las fortalezas y debilidades del Centro de Entrenamiento. La institución presenta fortalezas destacadas en todas las dimensiones analizadas, como así también presenta debilidades que fueron analizadas para la mejora de la institución.

En el primer semestre del año 2013 en el marco del proceso de la gestión de calidad y en la búsqueda de la excelencia se han adquirido nuevas herramientas técnicas (Software remark y scanner cannon) para el Departamento de Evaluación y Monitoreo, para la lectura y procesamiento de los instrumentos de evaluación utilizados para la medición de los indicadores del CEMP.

Uno de los logros significativos en el año 2013 ha sido la implementación de la modalidad virtual de manera experimental, de los cursos a distancia a través del



campvirtual.com que se hizo posible gracias a la adquisición por parte de la Fiscalía General del Estado de los servicios de aulas.py.

Esta plataforma constituye la base para la primera experiencia de capacitación a distancia del Centro de Entrenamiento. Se habilitaron dos cursos virtuales a través del aula: Primer curso virtual sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar para agentes fiscales, directores y asistentes fiscales del Ministerio Público; y Socialización del Código de Ética del Ministerio Público para agentes fiscales y funcionarios de la Institución. Los responsables y tutores son profesionales del CEMP.

En el contexto de la formación continua del talento humano de la institución, se actualizaron varios de los módulos de la malla curricular y, en cuanto a las Reglas de Brasilia, han sido transversalizadas en cada uno de los módulos en la medida que sean aplicables al contenido de éstos.

Se han adaptado varios programas a las necesidades concretas de capacitación de diversas áreas y especialidades y se planificó y empezó a desarrollar la publicación de un cuadernillo/manual del participante por cada uno de los módulos de la malla.

La capacitación y actualización permanente de los docentes del plantel estable del CEMP es otro de los objetivos centrales. En ese entendimiento, en el 2013 se capacitó a los docentes y funcionarios del Centro en “Evaluación como parte del Proceso de Capacitación”, ocasión en la que se trabajó en el concepto de la evaluación como un permanente proceso crítico y reflexivo apoyado en evidencias.

Cuerpo de Docentes

- Alba María Delvalle
- Juan Emilio Oviedo
- Karina Andra Pérez
- Laura Gómez Insúa
- Liliana Alcaraz
- María Auxiliadora Páez
- Marta Violeta Garcete
- Pablo Lemir
- Patricia Doria Argaña
- René Fernández
- Susana González
- Aldo Rodrigo Cantero
- Doris Ojeda
- Juan Francisco Recalde
- Karilem Roldán
- Liliana Zayas
- Nathalia Acevedo

Cuerpo de Docentes

- Teresa Martínez
- Alfredo Zárate
- Victoria Acuña
- Juan Federico Hetter
- Lourdes Rocío Garcete
- María Magdalena Quiñonez
- Ricardo Morales
- Yolanda Morel
- Cecilia Ocampos
- Miguel Angel Ruiz
- Fanny Abarzúa
- Gloria Alcaraz
- Karina Sanchez
- Larissa Recalde
- Liliana Pérez
- María Eusebia Segovia



Otro de los aspectos en el que el CEMP participa activamente hasta la fecha es en el entrenamiento de facilitadores para el trabajo con alumnos, docentes y padres en el marco del Proyecto Fiscalía en la Escuela. En ese contexto, en el 2013 se realizaron talleres de capacitación a casi 100 funcionarios, de todo el país, promoviendo así la importancia del trabajo voluntario, en beneficio de la Institución y la sociedad. El propósito final de “Fiscalía en la Escuela”, en su primera etapa, fue desarrollar estrategias para sensibilizar a alumnos y docentes en la importancia de identificar al Ministerio Público como instancia en la lucha contra el micro tráfico de drogas. A partir del 2014 se han incorporado otros temas de actualidad, como ciberbullying.

En el 2013, surge la primera revista informativa del Centro de Entrenamiento “*Marandura*” con noticias, temas de interés e innovaciones, cuyo propósito es comunicar, de manera sencilla y clara, las cuestiones relacionadas con la capacitación en servicio, los desafíos, los retos y los avances. Asimismo, otras publicaciones a cargo del CEMP durante ese año son el “Manual del Módulo: Implementación del ADN para la solución de casos de Abigeato”, “El Ministerio Público a través del tiempo” y la 3ª. Edición de la Revista Jurídica del CEMP.

En el transcurso del año 2014 se tienen desarrolladas ya más de 50 actividades de capacitación tanto a componentes del Ministerio Público como a funcionarios de otras instituciones del Estado. La experiencia del aula virtual iniciada de manera experimental en el año 2013 ha continuado y apunta a consolidarse y en el 2014 se han realizado ajustes a la plataforma que cuenta con un nuevo formato ágil, novedoso y muy útil para los cursos a distancia.

En materia de investigaciones se realizó la convocatoria a nuevos investigadores y, en ese contexto, se realiza el curso de actualización en Metodología de la Investigación y se realizan reuniones de seguimiento, revisión y ajustes de las investigaciones para la 4ª. Edición de la Revista Jurídica del CEMP con los autores de los artículos.

Otra de las tareas que han sido encomendadas al CEMP durante el periodo 2013/2014 es su participación permanente en el Comité de Evaluación en los procesos de concursos para acceder a cargos dentro del Ministerio Público. En el 2014 el CEMP ha participado activamente en los procesos de selección de relatores fiscales asistentes fiscales, técnicos de cuentas, Psicólogos (área CAV y forenses), Trabajadores Sociales y Médicos Forenses.

En materia de evaluación y monitoreo se prosiguen con las buenas prácticas de procesar y elaborar reportes de evaluación, extraordinarios, gerenciales, de acuerdo



al plan de monitoreo, de cuyos resultados se tomaron medidas y acciones tendientes al mejoramiento de la actividad evaluada (actualización de contenidos, cambios de programa y metodología, etc.)

Participación en las actividades del PNI (Programa Nacional Integrado), Sub Programa 1, en los grupos de trabajo y en el equipo técnico para la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas en investigaciones sobre crimen organizado.

El CEMP por cuarto año consecutivo mantiene la certificación ISO 9001-2008, posee un Manual de Calidad, que tiene por objetivo establecer y comunicar la estructura, la composición, los procesos, los requerimientos y el alcance del Sistema de Gestión de Calidad; con el cual se busca la eficiencia, eficacia y efectividad del Centro de Entrenamiento.

Actualmente el CEMP se encuentra en plena etapa de remodelación y ampliación, con la construcción de un tercer piso destinado para la biblioteca y sala de profesores, además de una amplia aula a fin de brindar siempre lo mejor a los capacitandos.

El talento humano del CEMP está compuesto por 48 funcionarios, de los cuales 38 personas son del área técnica y 10 personas del área administrativa. De estos, 36 son mujeres y 12 varones.

Finalmente, puede agregarse que a pesar de ser hoy, a 20 años de su creación, una dependencia consolidada dentro del Ministerio Público, que produjo y sigue produciendo resultados innegables en beneficio de sus funcionarios y de la institución, no es menos cierto que los que forman parte del equipo del CEMP no se detienen ni se conforman con los logros obtenidos, sino que avanzan por más, con la firme convicción de que la formación con excelencia para la función constituye el cimiento que sustenta y respalda el servicio de calidad para dar respuestas eficientes y oportunas a la sociedad a la cual representamos.



Pasaron 20 años, para llegar a ser lo que es hoy el Centro de Entrenamiento. Es la obra construida con el esfuerzo, la lucha, la perseverancia y visión de mucha gente a lo largo de este tiempo, algunas de ellas aun continúan aquí, otras se han ido a otras instituciones, incluso ya algunos han partido a la eternidad. Otras, fueron incorporándose para formar parte de este plantel de funcionarios que dieron y dan todo de sí, tiempo, esfuerzo, conocimiento y amor a la institución.

De ser un sueño de unos pocos hoy es una gran realidad... Por eso, en esta reseña encontrarán las frases, pensamientos y escritos de muchos, porque al escribir su historia es imposible no hacerlo con las palabras y los hechos de aquellos que fueron protagonistas de este camino recorrido que se sigue haciendo al andar, aunque con pasos más seguros.

Esta es una recopilación de memorias, informes, borradores y recuerdos no escritos por los pioneros del Centro de Entrenamiento, lo que nos trae añoranzas de tiempos pasados y a la vez nos sirve de impulso a los que aún estamos para continuar avanzando siempre hacia la excelencia e ir haciendo nuestra propia historia.



BIBLIOGRAFIA

- Boggino, María Cristina (2001). La Formación del Ministerio Público en la República del Paraguay. Ponencia para el seminario “Hacia una red de formación del Ministerio Público Iberoamericano”. Asunción
- Centro de Entrenamiento. Informe “Un año de gestión”- Setiembre del 2005 a julio del 2006. Asunción
- Informe General de Actividades Año 2007. Asunción.
- Informe de Gestión. CEMP. Asunción.2007/2008
- Arandú. Asunción. N° 1. Julio 2010.
- Marandurâ. Asunción. N° 1. 2013.
- Manual de Calidad- Asunción.
- (2011). Informe de Gestión. Asunción
- (2012). Informe de Gestión. Asunción
- (2013). Informe de Gestión. Asunción
- (2014). Informe de Gestión. Setiembre2014. Asunción
- Elizeche, Casta María. (1994). Borrador de Memoria Fiscalía General del Estado. Asunción.
- Ministerio Público. (1995). Anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio Público. Asunción.
- Ministerio Público. Fiscalía General del Estado.(1997) Memoria Anual 1996. Asunción. Imprenta Ko`eyu
- Memoria 1997 – 1998. Asunción. Imprenta Ko`eyu



- Boletín. Asunción. Setiembre de 2001
- Memoria 2002 – 2003. Asunción.
- Boletín. Año 3. Numero 13. Asunción.
- Memoria 2004 – 2005. Asunción.
- Memoria 2005 – 2006. Asunción.
- Memoria 2006 – 2007. Asunción.
- Memoria 2007 – 2008. Asunción.
- Informe de Gestión 2008. Asunción. 2008. Imprenta EMASA.
- Informe de Gestión 2009. Asunción. 2009.
- Memoria 2008 – 2009. Asunción.
- Informe de Gestión 2010. Asunción. 2010.
- Memoria 2010 – 2011. Asunción.
- Fiscalía para la Gente. Gestión 2012. Javier Díaz Verón. Asunción
- Fiscalía con la Gente. Gestión 2013. Asunción.



EL MÉTODO INQUISITIVO COMO MEDIO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

por Patricia Isabel M. Sánchez Saldivar *

“Solamente aquel que construye el futuro tiene derecho a juzgar el pasado”

Friedrich Nietzsche

Resumen

Este trabajo analiza el método inquisitivo, primeramente, como medio de obtener información a través de la indagatio. Así mismo, describe la manera en que este procedimiento, inicialmente utilizado como obtención de conocimiento bajo el método científico, se expande y se utiliza en prácticas administrativas y judiciales, dada su efectividad para ejercer control y mantener el orden vertical entre el soberano y el ciudadano. Es adoptado por el derecho canónico y, junto con el poder universal de la Iglesia, se convierte en paradigma de dicho momento histórico.

Con la información obtenida y a la vista de algunas prácticas de la actualidad, que se pueden observar en el fenómeno de la criminalización secundaria y en el auge de algunas corrientes doctrinarias, se concluye que el modelo sigue vigente y con la misma finalidad histórica, como herramienta verticalizadora de la sociedad, del poderoso hacia el más débil, más allá del diseño de proceso judicial vigente en la sociedad.

* Egresada de la UNA (2002), Cuadro de Honor. Posgrado en Didáctica Universitaria. Maestrando Ciencias Penales de la UNA, Maestrando, Derecho Procesal con énfasis en Garantismo, del INECIP y la UNP. Participó de varios cursos y seminarios de Ciencias Penales y Criminología en el país y en el extranjero. Funcionaria del Ministerio Público con cargo de Relatora Fiscal en el Gabinete Judicial.





Introducción

El derecho es, ante todo, una manifestación de la cultura del hombre. Es indispensable conocer las circunstancias histórico-sociales de una población, para poder entender la manera en que se originó, se aplicó y se expandió el sistema inquisitorial como método de obtención de información.

Las prácticas sociales se manifiestan en la manera de ser y de pensar del hombre en su contexto (forman su ‘subjetividad’), y éstas se revelan de alguna manera, en la práctica judicial.

Estas prácticas judiciales, al decir de Michael Foucault (1978), se exteriorizan en la forma en que los ciudadanos arbitran la manera en que podían ser juzgados en función de los hechos que habían cometido, la manera en que se impone a determinados individuos la reparación o el castigo de algunas de sus acciones.

Todas esas reglas, o si se quiere, todas esas prácticas regulares modificadas sin cesar a lo largo de la historia, constituyen las ‘formas’ empleadas por las sociedades para definir tipos de subjetividad, formas de saber, de adquirir información, y en consecuencia, relaciones entre el hombre y la obtención de verdad, que merecen ser estudiadas.

El surgimiento del sistema inquisitivo como modelo de enjuiciamiento penal, se inició en el derecho laico, perduró por seis siglos en la historia de la Europa continental medieval, que va desde el siglo XIII, época en que comienza a arraigarse en las sociedades, hasta el siglo XVIII, cuando le llega la decadencia.

El siglo XIX marcó la transformación definitiva del modelo procesal inquisitorio en el continente europeo, sin embargo, su práctica dejó profundas huellas que aún perduran en el procedimiento penal moderno.

Esta investigación tiene por objeto analizar el método y las formas de obtención de ‘verdad’ en el modelo inquisitorial, y por consiguiente, su evolución y expansión en la práctica judicial, como lugar de origen de un determinado número de métodos de ‘formas de obtención de verdad’.



Orígenes.

En su origen, la *indagatio* constituyó primeramente una práctica política y administrativa, aunque luego se trasladó a la práctica judicial. Apareció en la alta Edad Media como forma de investigación de la verdad en el seno del orden jurídico. Fue para conocer el obrar de la persona, qué hizo, en qué condiciones y en qué momento.

Esta técnica de indagación que nuestra civilización occidental elaboró como método de obtención de verdad, no solo se circunscribió al proceso penal, sino que posteriormente se expandió a otras ramas de la ciencia y fueron aplicadas también en el orden científico y en la reflexión filosófica.

Tuvo como base el sistema político de la época, que consistía en la concentración de todos los atributos de la soberanía –legislar, juzgar y administrar- en un poder central detentado por el soberano (monarca), quien por disposición divina, su persona era equiparada al mismísimo Estado.

En un procedimiento de ‘*indagatio*’, conforme con lo descrito por Foucault (1978), el representante del poder, citaba a aquellos señores ‘*capaces de conocer las costumbres, el derecho o los títulos de propiedad*’, quienes luego de prestar juramento de decir verdad, eran preguntados por lo que habían visto u oído sobre el tema objeto de indagación. Al final de estas diligencias, se les solicitaba deliberar, para obtener una solución sobre el objeto indagado.

Este método, como lo explica Foucault (1978), históricamente tuvo inicio con la invasión de los normandos a Inglaterra en 1066 por Guillermo el Conquistador, quien con la intención de integrar a los recién llegados normandos con la antigua población anglosajona, llevó a cabo una enorme indagación sobre el estado general de las propiedades, la situación de los impuestos, el sistema de foros, entre otros datos relevantes. Este registro es el famoso *Domesday Book*, único ejemplo global que registra estas indagaciones, que era una vieja práctica administrativa de los emperadores carolingios.

Entonces, el referido autor advierte que el procedimiento de indagación administrativa tiene algunas notas características importantes:

- (1) El poder político es el personaje central.
- (2) El poder se ejerce, en principio, haciendo preguntas, cuestionando.



No sabe la verdad y procura saberla.

(3) Para determinar la verdad, el poder se dirige a los notables, personas que considera capaces de saber debido a su situación, edad, riqueza, notoriedad, etcétera.

(4) El representante del poder consulta a los notables, sin forzarlos a decir la verdad mediante el empleo de la violencia, la presión o la tortura. Se les pide que se reúnan libremente y que den una opinión colectiva. Se deja que colectivamente digan aquello que consideran es la verdad (Foucault, 1978).

Este periodo histórico también coincidió con el crecimiento y expansión de la Iglesia Católica, representada terrenalmente por la figura del Papa, desde donde se propugnó la idea de *universitas christiana*, en donde el Derecho Canónico coexistió con el Derecho Laico, siendo este último absorbido por el primero, con lo que la aplicación del derecho y la administración de justicia, en un momento posterior, fue delegada al clero.

La transformación de la organización política devenida del Derecho Romano Canónico, se calzaba perfectamente con la idea de imperio global que reinó en la época, especialmente con el avenimiento del reinado de Carlos V, a modo de superación de los regionalismos originados por la invasión de los bárbaros a la caída del imperio romano, y después, ayudando a la consolidación de un fuerte poder central depositario de todos los atributos de la soberanía, característica central del absolutismo monárquico.

La creciente inclinación por el método inquisitorial, que ya apuntamos previamente, deriva de una nueva cosmovisión política, carecía de fórmulas precisas, razón por la cual el Derecho Romano Imperial, luego de su asimilación y transformación, terminó por imponerse como forma de realización de aquella idea.

Este método de la indagación, llegará a tener dimensiones extraordinarias, su destino será prácticamente co-extensivo al destino mismo de la cultura llamada europea u occidental.

El modelo inquisitivo y el Derecho Canónico.

El procedimiento inquisitivo encontró refugio en la Iglesia, siendo adoptado en el Derecho Canónico medieval, entre los siglos XII al XVI, y transmitió su influencia a toda Europa, en particular a España e Italia.



Con la finalidad de defender la fe, se suprimió la acusación particular, se facultó al juez para proceder de oficio, se admitió la delación, el secreto, la confesión bajo tortura y el juez se transformó en inquisidor.

La organización política de la época feudal, fundada en el privilegio y la irracionalidad a la que arribó el sistema de enjuiciamiento acusatorio germano, dio pie a esa misma expansión.

Por otro lado, el combate judicial (duelo) que pretendía iluminar la razón por la vía de la exaltación de la fuerza física, núcleo del sistema germano, pronto fue reemplazado por el privilegio de designar un representante que combatiera en lugar del interesado, quien terminó entendido como una forma de oprimir a los débiles y superado por la investigación de la verdad histórica.

Sin embargo, como explica Maier (2002), hasta esta época la Iglesia conservaba aún el sistema racional del derecho romano, consistente en la modalidad acusatoria, por lo que el enjuiciamiento penal canónico se erigió en la institución de “*espíritu de liberación y renovación social, el mejor asilo para los oprimidos*”

La expansión de la *inquisitio* en el derecho canónico pudo verse desde dos puntos de vista: (1) la personal, que reivindicó el privilegio de juzgar a los clérigos, primeramente por infracciones leves y luego por todas ellas; (2) y la material, que partió del principio que otorga competencias a la jurisdicción eclesiástica para juzgar ataques directos contra la fe (herejía), pero terminó extendiendo esa característica a una gran cantidad de infracciones.

A partir de las políticas expansionistas reinantes en la Europa continental y de su lucha por la catequización y por la universalización, que incluso tornó necesario el combate armado con otras religiones no cristianas¹, la razón de fe avaló el nacimiento de la *inquisitio*, es decir, la indagación.

El 5 de setiembre de 1494, el papa Inocencio VIII dictó la Bula *Summis desiderantes affectibus*, por la cual la iglesia admitió la existencia de la brujas y así modificó totalmente las formas del derecho canónico al introducir la indagación como método de obtención de verdad, relegando de esta manera el sistema acusatorio romano.

¹ Ejemplo de esto son las series de campañas militares iniciadas con el objetivo específico de restablecer el control cristiano de Tierra Santa, denominadas “Las Cruzadas”.



La abolición del proceso acusatorio comenzó cuando se autorizó la denuncia, incluso anónima, como forma de iniciación de una investigación; primer paso para la admisión del procedimiento *ex officio*, que luego terminó siendo legitimado. Cabe señalar además que, a partir del momento en que la indagación se introduce en la práctica judicial, trae consigo la importante noción de **infracción**. Cuando un individuo causa daño a otro hay siempre *a fortiori*, daño a la soberanía, a la ley, al poder.

Según cuenta Foucault (1978), el método carolingio de indagación fue recuperado por la Iglesia para su aplicación en el proceso de conocimiento canónico, que ya había quedado en el olvido durante los siglos X y XI en la Europa de la alta Edad Media. Es probable que la Iglesia ya la haya utilizado anteriormente, en la época de la iglesia merovingia, y era conocida como la *visitatio*.

Este método consistía en una visita que realizaban los obispos a las distintas comarcas de su diócesis, en donde se iniciaba con la *inquisitio generalis*, consistía en convocar a los señores más virtuosos y notables para que informen todo lo sucedido durante su ausencia. En caso de haber ocurrido algún hecho relevante, se pasaba a la etapa conocida como *inquisitio specialis*, para averiguar quién fue el autor y cuál era la naturaleza del hecho. La confesión del culpable podía interrumpir la inquisición en cualquier momento, en su forma general o especial.

Esta mecánica procesal existió y se extendió durante toda la Edad Media y, de su carácter penal, fue expandiéndose hasta cumplir funciones administrativas y económicas. Así, cuando la Iglesia se convirtió en el único cuerpo económico-político coherente de Europa, la inquisición eclesiástica fue al mismo tiempo **indagación espiritual** sobre los pecados, faltas y crímenes cometidos; e, **indagación administrativa** sobre la manera en que eran administrados los bienes de la Iglesia, cómo se reunían los beneficios, cuánto se acumulaba y cuánto se distribuía, etc.

Por otra parte, debido a toda la connotación religiosa de la indagación, el daño fue tratado como una falta moral, casi pecaminosa. Por lo que el proceso inquisitorial ya hacia finales del siglo XII, poseyó una curiosa conjunción entre la infracción a la ley y la falta religiosa. Comenzaron a actuar conjuntamente las nociones de lesión al soberano y pecado, y así las encontraremos profundamente unidas en el Derecho Clásico. Aún no estamos totalmente libres de esta conjunción.



El proceso contra las brujas

Cuando se alude a la Inquisición, es imposible no traer a la mente imágenes de brujas, torturas crueles, ejecuciones en la hoguera, patíbulos, ejecuciones en plazas públicas. Esta asociación se encuentra afianzada en el imaginario colectivo y se lo visualiza con tal solo mencionarlo.

En efecto, esta imagen mental sobre lo que se acaba de mencionar, no es tan ficticia, en relación a con lo que aconteció en la realidad de aquella época. La superstición popular de la antigüedad en general y de toda la Edad Media, hasta el siglo XVIII, mantuvo la ferviente creencia de que ciertas personas tenían poderes para realizar actos sobrenaturales y que esto importaba un gravísimo perjuicio para la sociedad, ya sea material o psíquicamente.

La creencia de la existencia del diablo, de malos espíritus y de la asociación de algunos hombres o mujeres con estos seres, constituía el hecho criminal, por lo que se consideraba al reo como aliado del demonio.

El enjuiciamiento criminal contra las brujas, conforme con la obra de Ladislao Thoth (1927), tuvo su origen en Alemania. La bula papal de Inocencio VIII, *Summis desiderantes affectibus* del 5 de diciembre del año 1484, sirvió de base para el sistema procesal inquisitivo en los *asuntos criminales de brujas*, que concedía poder ilimitado a los inquisidores nombrados por el Papa, '*para arrancar la verdad en los peores delitos, mediante la tortura*'. Los jueces debían proceder *ex officio*, situación que no excluía el enjuiciamiento criminal por denuncias particulares.

En cuanto a la competencia judicial en relación a la materia, los papas asignaron a los tribunales de inquisición, facultades de indagar no sólo hechos de brujería, sino también los casos relacionados a la magia, debido a que ambos eran considerados como delitos de '*lesa majestad divina*'.

El proceso en sí, consistía primeramente en apresar a la persona acusada e incomunicarla en una celda aislada con la finalidad de que reflexionara sobre sus hechos y así provocar su arrepentimiento y la pronta confesión del delito atribuido. Si esto no sucedía, se aplicaba el llamado *recelo (territio)*, que consistía en intimidar a la acusada de brujería con los instrumentos de tortura que serían utilizados en ella en caso de negar el delito. Si tampoco daba resultado, se la desnudaba, se le cortaba el cabello y todo vello corporal, a fin de que la tortura sea efectiva.



Posteriormente, se buscaba en el cuerpo de la acusada el ‘*estigma diabólico*’, por creerse que toda bruja tenía en su cuerpo un lugar que era insensible a las punzadas y del cual no manaba sangre; para comprobarlo, el verdugo punzaba en distintos sitios y particularmente donde hallaba algo que le parecía anormal. También se trató de impedir que las brujas recibieran ayuda de su cómplice, el diablo, por lo cual durante la tortura se les quitaba la ropa (Thot, 1927).

Básicamente la modalidad era la misma, pero en algunos lugares tuvieron otros aditamentos. A modo de ejemplo, en el *Malleus Maleficorum*² se puede verificar que previamente a la tortura, en algunas ocasiones se empleaban *pruebas preliminares*, tales como la *prueba de las lágrimas*, la *prueba de bruja* y la *balanza de brujas*.

La *prueba de las lágrimas* consistía en que el sacerdote o juez hacía colocar al acusado sobre su cabeza, rezando una fórmula de juramento y, según su contenido, si el acusado era inocente, sus ojos empezaban de inmediato a verter lágrimas. Si no podía llorar, se consideraba demostrada su culpabilidad; y si luego la persona se echaba a llorar, se consideraba como indicio de que había sido ayudada por el diablo. (Thoth, 1927)

La *prueba de bruja* no era otra cosa que el juicio de Dios por medio de agua fría. En esta prueba, el acusado era atado con una soga y se le descendía con una cuerda a una masa de agua mientras se repetía el rezo: “*deja que el agua no reciba el cuerpo de aquel que, liberado del peso de la bondad, es llevado por el viento de la injusticia*” Aquí era necesario que se produjera un milagro para declarar culpable al acusado. Si el reo se hundía, era declarado inocente y se le sacaba de nuevo del agua – aunque en estos casos también se producían muertes involuntarias. Sin embargo, también hubo épocas en las que se consideraba el hundimiento del cuerpo en el agua como señal de culpabilidad. (Thoth, 1927)

La *balanza de brujas* consistía en pesar a la acusada para establecer si su peso era mayor del que había sido anteriormente. Esta prueba tenía su fundamento en la creencia general de que las brujas, las noches de los sábados tenían *conciliábulo*

² El *Malleus Maleficorum* (del latín: Martillo de las Brujas), escrito probablemente entre 1845 y 1946, fue compilado y escrito por dos monjes inquisidores dominicos, Heinrich Kramer, también conocido como Heinrich Institoris, y Jacob Sprenger. Es probablemente el tratado más importante que se haya publicado en el contexto de la persecución de brujas y la histeria bruja del Renacimiento. Esta obra es notoria por su uso en el período de la histeria por la caza de brujas que alcanzó su máxima expresión desde mediados del siglo XVI hasta mediados del XVII. Kramer y Sprenger presentaron el *Malleus Maleficorum* a la Facultad de Teología de la Universidad de Colonia el 9 de mayo de 1487. La influencia del *Malleus Maleficorum* se vio incrementada por la imprenta. (Zaffaroni, 2012)



secretos a los cuales solían concurrir montadas en escobas, para lo cual se necesitaba tener un cuerpo liviano, lo que se lograba mediante un pacto con el diablo. (Thoth, 1927)

En otros lugares donde rigió de igual forma la práctica inquisitorial, se recurrió directamente a la tortura sin estos procedimientos previos.

Desde el punto de vista político-criminal, son muy importantes las razones que adujeron los antiguos escritores para explicar las causas por las cuales las mujeres eran más proclives a cometer brujería. Dijeron a este respecto, que tal fenómeno obedecía, en primer término, a la fragilidad del sexo y a la debilidad producida por la vejez o por la inexperiencia de la juventud, o por la mala educación y la enseñanza perversa y negligente de la doctrina de Dios, entre otras motivaciones.

Según comenta Zaffaroni (2012), todas estas circunstancias antes señaladas, eran bien conocidas por Satán, quien usando promesas, persuaciones, consejos, imposturas, etc., incitaba a este tipo de mujeres a cometer delitos y encantamientos. Además, las brujas eran seducidas por el engaño de Satán, las embaucaba para que sigan sus consejos y que, en consecuencia, *son las mujeres las más inclinadas al delito las que obedecen al demonio*.

Esta persecución a las brujas fue declinando paulatinamente, con el surgimiento del Iluminismo y la llegada de la Revolución Francesa, así como el celo puesto en Inglaterra por el respeto de las libertades individuales; sin embargo en España la práctica se extendió hasta el siglo XIX. (Zaffaroni, 2012).

El final de esta persecución, se dio gracias a individuos que decidieron manifestarse en contra de los procesos, juicios y acusaciones de diversas formas. Un ejemplo bastante curioso es el del matemático alemán Johanes Kepler, inventor de la teoría del movimiento de los planetas, cuya madre fue acusada de brujería, pero a la cual finalmente pudo salvar usando su influencia. Junto con Kepler, surgieron iniciativas a veces colectivas, incluso desde el mismo seno de la iglesia. (Zaffaroni, 2012)

Pero a estos factores, debemos sumarle otras varias razones, como la mejoría de las condiciones de vida de muchas personas gracias a las consecuencias del descubrimiento de nuevos territorios en América, lo que facilitó la búsqueda de nuevas oportunidades. Así mismo, la consolidación de nuevas vertientes religiosas y la promulgación de tratados que admitían el pluralismo religioso, ayudaron a dejar de buscar chivos expiatorios para curar las conciencias.



Con todo, el largo tiempo durante el cual duró la caza de brujas en Europa, se celebraron según muchos historiadores una media de 100.000 juicios, de los cuales 60.000 personas pudieron llegar a ser ejecutadas. Eso sí, cuando hablamos de ejecuciones registradas (que fue menos cantidad) “sobre papel” la cifra pasa a ser de casi 150.000 personas. (Thoth, 1927).

La última ejecución ordenada por el delito de brujería fue en Alemania y se realizó el 21 de junio de 1749 en la ciudad de Würzburg, siendo condenada una sirvienta. En Suiza, el último proceso contra brujas tuvo lugar en el año 1652, contra una mujer llamada Micheé Chauderon, denunciada por sus parientes, quienes afirmaron que había introducido malos espíritus en el cuerpo de sus hijas. En Austria, el Código Penal del emperador José II, publicado en el año 1787, ya no hablaba sobre este delito. En Europa, la última ejecución de brujería se verificó en el año 1793, en Polonia. (Thoth, 1927).

El proceso inquisitorio en la América Colonial

España fue uno de los países que más tardó en desprenderse del sistema inquisitorial adoptado por el Derecho Canónico, atendiendo al contexto de descubrimiento del nuevo continente; para la Corona Española -en manos de los reyes católicos-, fue una herramienta efectiva de control social-político-económico.

Se hace especial referencia al tribunal establecido en Lima, actual Perú, por ser la institución judicial/inquisitorial que tuvo competencia territorial en lo que hoy es nuestro país.

En el Perú, la *inquisitio* fue establecida por el Rey Felipe II en 1569 y no era sino una filial provincial del Consejo de la Suprema y General Inquisición Española. La Inquisición de Lima entró en funciones en 1570, siendo Virrey del Perú Francisco de Toledo.

Las mayores sanciones que aplicó el Tribunal durante sus años iniciales, recayeron generalmente en protestantes extranjeros hacia los cuales existía no sólo animadversión religiosa sino sobre todo política, así como la guarda de la moral y buenas costumbres. El primer condenado a la hoguera por ser luterano, fue el francés Mateo Salado, en el auto de fe del 15 de noviembre de 1573. Muchos de los procesados como luteranos en realidad eran piratas. Cabe recordar que, por aquel entonces, Inglaterra los utilizaba en su lucha contra España para destruir su poderío económico



y militar, establecer puntos de penetración en el Nuevo Mundo y asegurar su control sobre los mares.

Las supersticiones y prácticas mágicas de los españoles se multiplicaron en contacto con el mundo americano alimentadas por las costumbres aborígenes. Generalmente, se trató de procesos a mujeres que acudían a la brujería para asuntos sentimentales, ganarse voluntades o encontrar el remedio a alguna de las numerosas enfermedades.

Para entender el comportamiento del Santo Oficio en las Indias durante el siglo XVIII se torna indispensable considerarlo dentro del contexto histórico. En él destaca el cambio de dinastía efectuado en el año 1700 con el acceso y entronización del primer monarca Borbón. Las corrientes racionalistas en boga atacaban las tradiciones y todo aquello que consideraban sinónimo de conservadurismo. El predominio inglés comenzó a consolidarse con mayor fuerza después de la Guerra de Sucesión Española y del Tratado de Utrecht.

Con el inicio de la expansión anglosajona por tierras americanas, la corona hispana percibió el peligro de la pérdida de sus inmensos dominios; además, la metrópoli dependía de navíos de diversas nacionalidades europeas para el intercambio comercial con sus posesiones. Por su parte, el Santo Oficio mostraba el declive de sus actividades, especialmente desde los años cincuenta. Ello propició la coincidencia del proceso emancipador con la abolición del Tribunal.

Nuevas corrientes ideológicas, con claras connotaciones políticas, se hicieron presentes y llamó la atención de los monarcas y, por supuesto, del Santo Oficio. Este no sólo se vio ante amenazas a la fe y la moral sino, al mismo tiempo, al sistema político en el cual estaba insertado. Estas doctrinas se desarrollaron inicialmente en reducidos círculos intelectuales.

El contrabando de libros prohibidos se incrementó junto con el aumento de la penetración de extranjeros que llevaban a España las nuevas ideas e inquietudes del siglo. Ambos hechos influyeron en los cambios producidos en las universidades y en la creación de sociedades académicas, propugnadoras estas últimas de reformas profundas en beneficio del progreso de las colonias. Estas corrientes innovadoras fueron objeto de adaptación en el nuevo continente, es decir, se acriollaron. Así, se produjo una mezcla de racionalismo y tradicionalismo manifestado en la adopción de criterios del primer tipo junto con el mantenimiento de la fidelidad a la Iglesia Católica.



Es necesario reiterar que los conflictos entre el Tribunal y las autoridades eclesiásticas -entre ellas los arzobispos de Lima- eran frecuentes, debido principalmente a que los inquisidores solían sobrepasar la jurisdicción de aquellas.

La mayor parte de las causas del período 1700-1750 correspondieron más a delitos contra la moral -sortilegios, bigamia, etc.- que a las herejías propiamente dichas. De estas últimas sólo hubo cuatro procesos contra judaizantes, lo que demuestra que su importancia considerada en los primeros años de la institución en el continente había disminuido notoriamente.

En cuanto a los casos de brujería y sortilegios, el Santo Oficio resultó sorprendentemente benigno para su época, ya que el Tribunal consideraba que se trataba de un delito debido a la ignorancia de la gente y no tenía más realidad que la que sus mentes le asignaban. A los culpables se les sentenciaba a recibir una cantidad variable de azotes que fluctuaba entre los 50 y los 200. Se podía añadir, dependiendo de la gravedad de los hechos, el destierro por tiempo determinado, la prestación de servicios en hospitales y presidios, el pago de alguna multa e, inclusive, la confiscación de bienes.

En la segunda mitad del siglo XVIII se acentuó notoriamente la decadencia de la Inquisición, tanto en la metrópoli como en las colonias. En estas últimas, su declive tuvo como ingrediente adicional el surgimiento de movimientos separatistas y la contribución que prestó el Santo Oficio –como entidad conformante del aparato estatal hispano- a la causa realista. En Hispanoamérica al igual que en España disminuyó el número de procesos. Entre las faltas que en estos tiempos perseguía el Tribunal tomaron una creciente importancia los escritos de autores revolucionarios o sediciosos, los que eran divulgados entre los sectores más ilustrados de la sociedad.

En los dos siglos y medio de la Inquisición en Lima -cuya jurisdicción comprendía los territorios actuales del Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay- el Tribunal sentenció a 1474 personas, aproximadamente, la mayoría de las cuales fue condenada a pagar multas, rezar oraciones, colocarse el sambenito, etc.

El total de los casos en que se aplicó la pena de muerte fue de 32; la mitad de ellos quemados vivos y otros tantos condenados al garrote. De los condenados a muerte, 23 lo fueron por judaizantes (15 portugueses, 7 españoles -de los cuales 4 eran hijos de portugueses- y un criollo, también hijo de portugueses); 6 por luteranos (3 ingleses, 2 flamencos y 1 francés); 2 por sustentar y difundir públicamente proposiciones heréticas



-uno de ellos fue el limeño Juan Bautista del Castillo (1608), mientras que el otro era español- y un alumbrado (español).

La Inquisición fue abolida por decreto de las Cortes de Cádiz, el 22 de febrero de 1813. Abascal, el 30 de julio de ese año ordenó la publicación en Lima del decreto de abolición. Días después, al permitirse a un grupo de personas que ingresasen al local, se produjo el lamentable saqueo de las instalaciones con la consiguiente pérdida de valiosa documentación sobre el accionar inquisitorial. En 1814, cuando el Rey Fernando VII fue restablecido en el trono, se dispuso que volviese a funcionar el Santo Oficio pero su existencia ya fue más nominal que real. Para el Perú fue abolido definitivamente en 1820 a raíz del proceso emancipador con el cual se suprimió todo tipo de dependencia política de España.

Conclusión

Esta etapa larga y oscura de la historia que se erigió en paradigma dominante en ese momento quedó impregnada no solo en las prácticas procesales actuales de ese entonces, sino en todas las demás áreas de la ciencia y de la cultura de la humanidad.

Sirvió además para el desarrollo del arte, ya que fue tema de inspiración de pintores, escultores, literatos, hasta cineastas, que plasmaron en sus obras aquella cosmovisión de la realidad, aparentemente, tan lejana de nosotros hoy día.

Ahora bien, concretamente en el proceso penal, el declive de este sistema de obtención de verdad sobrevino principalmente como consecuencia de la corriente iluminista, y la instalación de las premisas “LIBERTAD – IGUALDAD - FRATERNIDAD”, cimiento del liberalismo actual.

Es difícil para quien detenta el poder fáctico-político en un Estado, desentenderse de estas prácticas judiciales, ya que como se pudo notar, el método de la *inquisitio* fue –y en cierta forma sigue siendo-, una gran herramienta para la verticalización de la sociedad, del poderoso hacia el más débil, más allá del diseño de proceso judicial vigente en la sociedad.

Actualmente, la evolución del derecho ha superado todas estas prácticas de ‘obtención de verdad’, dando lugar a un derecho procesal penal garantista, que tuvo origen y desarrollo luego de la 2ª Guerra Mundial, como reacción a los regímenes fascistas y los horrores del holocausto sufrido por el pueblo judío, con marcada tendencia



de velar por las libertades individuales y de respeto a la dignidad de la persona por su sola condición de ser humano.

Sin embargo, debe quedar como reflexión que pese a lo distante de las prácticas inhumanas señaladas, legitimadas en su tiempo en razón al soberano, con la excusa de una preocupación del conocimiento de la verdad a cualquier costo, este sistema -inquisitivo- tienta a resurgir solapadamente de la mano de grandes dogmáticos del derecho penal, cuya influencia es innegable, con el denominado “Derecho Penal del Enemigo”, traducido en cierta manera en un derecho penal de autor, que consiste en la aplicación del derecho para aquel que se configura como ciudadano y la aplicación de un “no-derecho” para aquellos que son considerados “enemigos”, o en otras palabras, que no son “iguales como uno”.



Bibliografía

- Anitua, Gabriel Ignacio, (2005). *“Historia de los pensamientos criminológicos”*. 1º Edición. Editores del Puerto. Buenos Aires. Argentina.
- Centurión, Rodolfo Fabián, (2010) Derecho Procesal Penal. Tomo I. 1º Edición. La Ley Paraguaya. Asunción, Paraguay.
- Foucault, Michel, (1978) “La verdad y las formas jurídicas”, Barcelona, 1996. Título original: “A verdae e as formas jurídicas”. Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Brasil
- Maier, Julio. (2002) Derecho Procesal Penal Tomo I Fundamentos. 2ª reimpresión. Editores del Puerto. Buenos Aires. Argentina.
- Thot, Ladislao, (1927), Historia de las Antiguas instituciones de Derecho Penal: Arqueología Criminal. Editorial América Unida. Buenos Aires, Argentina.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, (2011), La palabra de los muertos Conferencias de Criminología Cautelar. 1º Edición. Ed. Ediar Buenos Aires, Argentina.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, (2012) La Cuestión Criminal 2º Edición. Ed. Planeta. Buenos Aires, Argentina.

HACIA UNA RELACIÓN COORDINADA Y ESTRECHA ENTRE EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA POLICÍA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

por **Juan Francisco Recalde Galván ***

“Solamente aquel que construye el futuro tiene derecho a juzgar el pasado”

Friedrich Nietzsche

Resumen

El paso de la dictadura a la democracia y del sistema inquisitivo al acusatorio no ha sido fácil de asimilar para los operadores de justicia en el Paraguay, en especial para el Ministerio Público y la Policía Nacional. Es por ello que desde el año 2005 se están desarrollando y perfeccionando diversas herramientas que son de una inmensa utilidad para un trabajo más eficiente y, al mismo tiempo, contribuyen a evitar la desazón de la sociedad que clama por una justicia oportuna. Además de los varios problemas que se puedan identificar para la correcta aplicación del proceso penal, se ha detectado que el principal radica en el interrelacionamiento entre el órgano requirente (Ministerio Público) y el investigador por excelencia (Policía Nacional).

Es así que ambas instituciones enfocaron sus esfuerzos para llevar adelante un trabajo coordinado que la presente exposición describe en forma histórica, cuáles han sido los pasos seguidos para ir mejorando la eficiencia y buenos resultados en el trabajo conjunto de ambas instituciones, para consolidar lo que hoy constituye una buena práctica para compartir.

* Abogado y Escribano, egresado de la Universidad Nacional de Asunción, miembro del cuadro de honor de ambas promociones. Máster en Corrupción y Estado de Derecho por la Universidad de Salamanca (España-2009), ex-becario de la Fundación Carolina, post-gradó en Didáctica Universitaria por la Universidad Nacional de Asunción (2007). Varios cursos, seminarios y talleres nacionales referidos a Delitos Económicos, Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo. Funcionario del Ministerio Público desde el año 2002, Asistente de la Dirección de Delitos Económicos (2006/08) designado por concurso interno de funcionarios del Programa Umbral. Relator Fiscal (2009-2014) y Docente e Investigador del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público.





Introducción

Con el presente trabajo se pretende abordar una de las problemáticas que experimenta la justicia paraguaya: la morosidad y la falta de efectividad en la justicia criminal así como las acciones que se pueden realizara para ir superándolas.

Para ello, se hace un breve resumen de cómo era la justicia hace no menos de 14 años y como fue durante más de un siglo el sistema procesal penal, además de una breve introducción de los cambios radicales que se dieron con la implementación del sistema acusatorio y los problemas sobrevinientes a él.

Pero la exposición no se acaba allí, sino que continúa con el desarrollo de cómo el Ministerio Público en su nuevo rol ha ido buscando superar sus propias limitaciones e, incluso, ha trabajado conjuntamente con otras instituciones para superar obstáculos comunes, como es el caso de su brazo ejecutor: la Policía Nacional.

Esta ha sido una experiencia más que satisfactoria para los agentes fiscales y miembros de la Policía Nacional, ya que por años ambas instituciones se han capacitado en forma aislada e ignorándose una a otra, cuando la mejor fórmula era trabajar en equipo.

Es esta experiencia la que se pretende abordar a lo largo del presente trabajo, presentándola como una buena práctica con efectos ya comprobados. En ese contexto, se expondrá de una forma simple y ordenada los ejes, las dificultades y los desafíos del Ministerio Público y de la Policía Nacional en funciones que les son comunes y les afectan, con respecto a la investigación de los delitos.

Además se expondrán algunas de las evidencias que dan cuenta que el *Plan Nacional de Coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público* tuvo avances fundamentales, en el sentido de optimizar las funciones de ambas instituciones y, por sobre todas las cosas, tuvo un papel muy importante: el de vincular a las personas que operan detrás de las investiduras, puesto que finalmente los problemas que se suscitan entre ambos no son más que de relacionamiento humano, que pueden ser superados con el acompañamiento debido y las técnicas adecuadas.

Con la seguridad de que la buena práctica presentada en este campo puede resultar de utilidad para problemas muy similares de relacionamiento entre instituciones que poseen trabajos comunes, se comparten los fundamentos, el inicio, el desarrollo y los resultados del referido Plan.



Antecedentes inmediatos del Sistema Procesal Penal Paraguayo actual

Antes de referir el actual sistema adoptado por la República del Paraguay, conviene mencionar los antecedentes inmediatos que hacen a la estructura del procedimiento penal vigente durante más de un siglo en nuestro país.

Luego de la Guerra de la Triple Alianza, se planteó la implementación de un Código de Procedimientos Penales a propuesta del Dr. Ramón Zubizarreta y de don Ricardo Brugada, quienes utilizaron como fuentes la Ley de Enjuiciamiento Criminal anterior al Código de 1882 y el Código de 1888 de Obarrio, que según autores de ese período, ya estaba viejo y caduco incluso para la época¹.

En efecto, esta disposición tiene su sustento, en razón de varios de los caracteres del procedimiento penal con el código así sancionado en el año 1990 que poseía las características propias del procedimiento inquisitivo español, pero del siglo XVI, a saber:

- a) Establecía el secreto del sumario;
- b) limitaba el derecho a la defensa;
- c) el juez en lo criminal, podía iniciar la instancia penal de “oficio” y además de la etapa de instrucción, también dictaba sentencia en el mismo proceso;
- d) el fiscal actuaba como un simple contralor de las formas y de la legalidad;
- e) el sistema probatorio estaba articulado en torno a la confesión;
- f) la prisión preventiva era la regla;
- g) la abstención de declarar del imputado hacía presumir su culpabilidad; y,
- h) el procedimiento era eminentemente escrito.

Todas estas circunstancias hicieron que en los años sucesivos a la implementación de este código, se realizaran varias modificaciones de modo a corregir su aplicación y cumplir con los estándares vigentes en la época.

Además, paralelamente a esto, no debe olvidarse la situación política del país en la época de la vigencia de esta norma, que hacia 1940 fue marcada por el inicio de la dictadura del entonces Gral. José Félix Estigarribia y luego, años después por la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner, cada uno con una Constitución diferente.

Luego de la caída definitiva de la dictadura en el país en el año 1989, con el advenimiento de la democracia, la Convención Nacional Constituyente promulgó una Constitución Nacional en el año 1992, la cual evidencia un cambio paradigmático en la sociedad, en la justicia y por qué no, también en la cultura paraguaya, con la institución de un Estado social de derecho.

¹ Exposición de Motivos del Código Procesal Penal del año 1997, cfr. Vélez Mariconde, Alfredo. “Derecho procesal penal”, Lerner, Córdoba, 1986, vol. I, pág. 197.



El Código de Procedimientos Penales de ese entonces se convirtió en una herramienta incompatible con los principios, garantías y derechos consagrados en la Carta Magna, motivo por el cual urgía modificar drásticamente el proceso penal, para que éste concuerde con la moderna Constitución y con la doctrina vigente a nivel regional y mundial (pese a que aún hoy existen sistemas inquisitivos).

Parte de los fundamentos, además de la incompatibilidad citada, era también la alta morosidad judicial y el descontento social con la resolución de los casos llevados ante la justicia. Al respecto, como ejemplo de uno de los pocos trabajos estadísticos de la época, se puede tomar uno, donde de un total de 241 sumarios instruidos en una Secretaría de un Juzgado en lo Criminal en la capital en el año 1987, y tomando en consideración la situación de 276 imputados, se pudo verificar en forma resumida que en ninguno de estos casos existió condena y, en varios otros, se otorgó la libertad por haber estado reclusos el tiempo máximo de la pena establecida para el hecho punible por el cual fueron investigados.

Con ello quedaba en evidencia la excesiva mora vigente en ese entonces, que tornaba en ==definitiva== en ineficaz al sistema de persecución penal y en injustas a muchas de sus salidas².

Es por este y muchos otros motivos que fueron promulgados unos reformados sistemas penal y procesal penal, a través de las Leyes 1160/97 y 1286/98 respectivamente.

Estas reformas se podrían detallar interminablemente en cuanto a sus innovaciones y diferencias con el sistema que había estado vigente durante más de un siglo, sin embargo, no es objeto de este estudio el análisis de tales situaciones, sino de una en específico, cual es la relativa al surgimiento del Ministerio Público como órgano autónomo, parte del sistema justicia y ya no un mero espectador “auxiliar”, sino representante de la sociedad con la atribución –que deriva de la propia Carta Fundamental– de ejercer la acción penal pública, como único órgano con esta potestad.

Además, si bien varias de las consecuencias negativas de la aplicación del sistema inquisitivo aún siguen vigentes, con la aplicación del sistema acusatorio, no se debe pasar por alto varias cuestiones que hacen a un verdadero avance en el proceso penal llevado adelante en la república del Paraguay desde el año 2000.

El problema tras la implementación de una nueva forma de trabajo

Ante estas circunstancias, cabe destacar un fragmento de la exposición de motivos del Código Procesal Penal, que básicamente sustenta: “...*el proceso de*

² Elizeche, Modesto y otros: “Sistema Penitenciario y reacción estatal contra la criminalidad”, Cidsep, Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, U.C., Asunción, 1990, pág. 141 y sgtes.



democratización del país reclama, con urgencia, una transformación de su sistema judicial. No se trata de un simple cambio técnico, de la adopción de doctrinas modernas, de un recambio de personas o de una adaptación de nuestras instituciones al espíritu del tiempo. Lo que necesitamos -y debemos hacer- es reflexionar con profundidad y seriedad acerca de la función, el lugar y la organización de la administración de justicia en el contexto de la nueva sociedad democrática que busca construir el Paraguay. Al contrario, proponemos un cambio estructural, global y profundo, que remueva desde sus cimientos las viejas prácticas del sistema inquisitivo, que hunden sus raíces en el Estado colonial³.

Así, efectivamente entre los profundos cambios que propugnó el nuevo Código Procesal Penal, se han modificado efectivamente funciones, posiciones y la organización misma de la justicia. En ese contexto, se otorgó al Ministerio Público la vital función de la promoción de la acción penal pública o, en otros términos, la persecución de los hechos punibles. Al órgano jurisdiccional, en la etapa investigativa el control del cumplimiento de las garantías constitucionales y legales y, en la etapa de juicio oral, el juzgamiento o decisión final sobre la causa.

Esto denota una marcada división de roles: un órgano requirente, que ejerce la acción penal, investiga y acusa y, por otra parte, un órgano jurisdiccional, imparcial, que juzga y decide entre las posiciones encontradas de la acusación y la defensa.

Sin embargo, el Ministerio Público, como es sabido, no se vale por sí solo para el esclarecimiento de los hechos punibles y la determinación de sus autores o partícipes. Esto es, para poder cumplir su cometido, debe investigar y es allí donde nace una unión necesaria (hasta si se quiere forzosa⁴) entre el Ministerio Público y la Policía Nacional, ya que a ésta última la Constitución Nacional le otorgó la función de investigar los delitos, bajo la dirección judicial, disposición que también se traslada a la legislación procesal.

Consecuentemente, si bien el agente fiscal, como representante del Ministerio Público, debe ejercer la acción penal y recabar información y elementos de prueba, no puede por sí solo realizar, por ejemplo, allanamientos, inspecciones y levantamiento de evidencias; para ello debe valerse de otros órganos especializados y equipados para esos efectos. Es así que la Policía Nacional se convierte en el brazo ejecutor de las investigaciones, bajo la dirección del Ministerio Público, con la finalidad de esclarecer los hechos punibles y determinar los responsables.

Desde esta perspectiva, la Policía Nacional también ha cambiado su modo de trabajar, ya que desde ese momento se sujetó a un modo totalmente atípico de

3 Corte Suprema de Justicia. *Colección Derecho Penal*. CIEJ. Asunción-Paraguay 1999.-

4 En términos coloquiales los operadores hablan de un *Matrimonio forzado*



investigación, pues debía atenerse a nuevas reglas y directrices que ya no provenían del Poder Ejecutivo, sino de un ente autónomo y ajeno a su propia naturaleza y estructura jerárquica.

El nacimiento de este relacionamiento interinstitucional, dio lugar a muchos nuevos conflictos, que han sido objeto de estudio por parte de varias instituciones y organizaciones, pero puede destacarse el realizado por el Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales y Sociales del Paraguay INECIP, que concluyó:

Básicamente, en la relación entre la policía y los fiscales para la práctica de diligencias de investigación, operan mecanismos de articulación poco formalizados y estructurados, en los diferentes niveles jerárquicos. Existiendo en general, desconfianza entre ambas instituciones, dominada, en algunos casos, por el desconocimiento de las limitaciones de cada una de ellas, con respecto a la otra; el pasado histórico en el funcionamiento de la policía; y, la tensión natural que en el nuevo sistema representa la subordinación funcional, en materia de investigación, de la policía frente a los fiscales. Situación, esta última, según criterio de los policías entrevistados, es minoritaria dentro de la estructura policial.⁵

Es así que la Policía Nacional como órgano encargado no solamente de la investigación de los delitos, sino también de precautelar el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, de acuerdo con la carta magna en su artículo 175, se instituyó también -de conformidad con el mismo cuerpo legal- en una institución profesional, no deliberante, obediente y dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo, pero que también debía obrar bajo la dirección judicial para la investigación de los delitos.

Es en este tramo donde se iniciaron los problemas de relacionamiento entre ambas instituciones que fueron cambiando profundamente desde sus raíces, una profesionalizándose y precautelando la vigencia de un novel Estado social de derecho (Policía Nacional) y, otra, que pasó a crecer exponencialmente no solamente en sus funciones y responsabilidades en el marco de un nuevo proceso penal, sino en cantidad de personal, recursos y expansión territorial.

Muchos de estos problemas partieron también de la falta de estadísticas y datos concretos que permitan conocer la cantidad de hechos punibles cometidos a nivel nacional y cómo la persecución penal se desenvuelve para el esclarecimiento de los hechos punibles de modo que se convierta en un factor disuasivo para la comisión de los hechos punibles.

⁵ Rivas, Victoria. *Proyecto de seguimiento de procesos de Reforma Judicial en América Latina*. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACY358.pdf, 13/08/2014



Además de ello, se suman también las diferentes realidades de cada una de las instituciones, que se pueden resumir muy someramente en las siguientes:

La Policía Nacional hoy cuenta con 6 zonas policiales que cubren todo el país, que a su vez tienen bajo su cobertura comisarías y sub comisarías. Además cuenta con una Dirección de Apoyo Técnico, que se compone de varios departamentos, entre ellos: Control de Automotores, Antinarcoóticos Comunicaciones, Delitos Económicos y Financieros, Inteligencia, Informática y de Identificaciones; y una Dirección de Apoyo Táctico que se compone de los siguientes departamentos: Agrupación Especializada, Agrupación de Fuerzas de Operaciones Policiales Especiales, Agrupación Montada, Agrupación Aero Fluvial, Agrupación de Bomberos, Agrupación de Seguridad, Agrupación Motorizada y Agrupación Ecológica y Rural.

Por su parte, el Ministerio Público crece vertiginosamente año tras año. Para el ejercicio de sus funciones con cobertura nacional, se ha dividido el territorio en 12 áreas, las que cuentan con unidades ordinarias y multifueros. También se encuentran varias unidades especializadas en Trata de Personas y Explotación sexual de niños y adolescentes, Delitos Electorales, Hechos Punibles contra la Seguridad y la Convivencia de las Personas y Contrabando, Delitos Informáticos, Hechos Punibles contra la Libertad (Antisecuestro, tráfico de armas y financiamiento del terrorismo), Derechos Humanos, Lucha contra el Narcotráfico, Delitos Económicos y Anticorrupción, Delitos Ambientales y Propiedad Intelectual. Además cuenta con varias dependencias de apoyo a las funciones, que van desde un Laboratorio Forense hasta atención a víctimas y testigos, por citar algunos ejemplos.

La Policía Nacional, por su parte, con su estructura jerarquizada y con una carrera policial bien dispuesta, posee a la cabeza de las Comisarías generalmente a un oficial superior, quien por disposiciones de la propia Ley 222/93 “Orgánica de la Policía Nacional” para llegar al cargo, entre otros requisitos, debe tener entre 14 a 19 años de antigüedad en la institución. Mientras que en el Ministerio Público, por tratarse de una institución mucho más nueva, que creció de forma mucho más acelerada, posee en sus cuadros a asistentes fiscales incluso con menos de cinco años en funciones y con agentes fiscales que pueden también tener poca antigüedad en la función, lo cual es perfectamente posible por el sistema de designación de magistrados que rige en el país.

Si bien la precedente descripción no es con el ánimo de emitir crítica alguna, se realiza a los efectos de exponer uno de los problemas que ha surgido como resultado de tal composición y tiene que ver con una cuestión propia del relacionamiento humano, ya que se ha visto tratos mutuos no adecuados entre funcionarios de la Policía Nacional y el Ministerio Público por diversos motivos, entre ellos, la antigüedad que unos y otros poseen, la preparación que cada uno tiene e incluso en algunos casos, por cuestiones culturales de trato entre hombres y mujeres.



En forma inmediata no se dio un relacionamiento adecuado y fluido entre la Policía Nacional y el Ministerio Público, por más que la propia Constitución y la Leyes así lo disponían. Faltaba aun el cambio de mentalidad de cada uno de los operadores y era necesario que las políticas institucionales promovieran acciones tendientes al mejoramiento en el interrelacionamiento de sus funcionarios, que a su vez, permitan mejorar las habilidades propias de los operadores en el marco de las funciones que a cada uno le corresponde.

Los primeros esfuerzos

Uno de los primeros trabajos técnicos conjuntos que se pudo realizar luego del cambio del sistema penal y procesal penal, fue la elaboración del material “*Método Básico de Trabajo en el Lugar del Hecho*” (año 2003), herramienta producida en forma interinstitucional tanto por miembros de la Policía Nacional como por parte del Ministerio Público.

Este trabajo, semillero de muchos esfuerzos conjuntos detectó justamente uno de los problemas más básicos en un esquema de investigación penal:

Poco se puede corregir en el área judicial cuando el trabajo previo no ha sido realizado con el rigor técnico necesario. Los equívocos originales gravitan de manera particular sobre los procesos. En toda investigación hay una etapa fundamental que no puede ser ignorada: Los actos preliminares en el escenario del hecho. Los errores que se cometan en esa oportunidad difícilmente podrán ser superados a lo largo de la persecución penal, por lo cual constituirán problemas que no siempre pueden ser resueltos durante el debate ante el órgano jurisdiccional⁶.

En efecto, en estas pocas palabras se resumió un importante obstáculo para que las investigaciones sean exitosas y puedan derivar en una condena, *el lugar del hecho*. Al respecto, podríamos decir desde una perspectiva objetiva, que la forma de llevar a delante las investigaciones preliminares en el lugar del hecho es lo básico para una correcta investigación. Sin embargo, cuando se pone en práctica, esta cuestión se vuelve más compleja de lo que parece; pero, ¿por qué?

Sencillamente porque la actuación preliminar implica, primero el relacionamiento de seres humanos con virtudes y defectos; en segundo lugar, porque ese trato se da entre funcionarios que llevan consigo la propia carga institucional sea de falta de preparación o de entrenamiento para trabajar en equipo y compartir un mismo espacio y, finalmente, porque cada persona, cada funcionario, no conoce bien las funciones del otro.

⁶ Maciel, R. y Masante. 2003. *Método Básico de Trabajo en el Lugar del Hecho*. Asunción. Arte Nuevo. Prólogo.



El cúmulo de estas situaciones no hizo más que complicar el trabajo de ambas instituciones (Ministerio Público – Policía Nacional) y además empañó la imagen que estas instituciones tenían frente a la sociedad, ya que a menor esfuerzo mancomunado, corresponde menor eficacia en las investigaciones, lo que implica impunidad para quienes cometen hechos punibles.

Con el citado trabajo se dio el puntapié inicial para sistematizar el trabajo en el lugar del hecho y que ambas partes involucradas principalmente en la investigación, puedan tener parámetros claros de las funciones que le corresponden a cada una.

Debido a la utilidad del material de referencia y ya fortalecidos los lazos de relacionamiento entre las máximas autoridades de ambas instituciones, fiscal general del Estado y comandante de la Policía Nacional, este material fue reeditado en el año 2006 y fue complementado con un tema fundamental, la cadena de custodia. Conjuntamente con la explicación de este apartado se brindó una de las primeras herramientas, que permitirían un mayor control de la gestión de los intervinientes en el lugar de los hechos, un formato de registro de cadena de custodia, que sería el documento que acompañaría en todo momento a la evidencia.

En este estado de cosas, es que se empezó a valorar el fruto del trabajo conjunto entre policías y fiscales, aunque hasta ese momento se remitía a casos aislados, exitosos por cierto, y al gabinete de las máximas autoridades.

El Plan Piloto entre el Ministerio Público y Policía Nacional para mejorar los resultados de la investigación de los hechos punibles

Un año antes de este último trabajo de establecimiento de metodologías básicas –2005– la fiscal adjunta María Soledad Machuca, con colaboración de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica denominada entonces (GTZ⁷), inició los primeros trabajos para un cambio de paradigma del relacionamiento entre ambas instituciones, y así surgió el “*Plan Piloto entre el Ministerio Público y la Policía Nacional para mejorar los resultados de la investigación de los hechos punibles*”, que proporcionó las primeras herramientas para el cambio necesario y creó la conciencia de que no basta con las capacitaciones a los agentes involucrados, sino que para que exista verdaderamente una investigación penal efectiva se debe lograr la coordinación de esfuerzos entre fiscales y policías para la aplicación de una modalidad de trabajo que permita la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

⁷ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit



Mediante este plan se pretendió un aprendizaje integral que no solo se concentre en el conocimiento de los nuevos procesos, sino que también incluya un proceso de cambio consciente en la dimensión interna de las personas que incluya sus emociones, intenciones, principios y valores.

Para que este desarrollo integral se pueda dar, se establecieron una serie de esquemas de trabajo que facilitaron el proceso, y una de las herramientas utilizadas fue la de los 4 cuadrantes de Ken Wilber que se resume en el siguiente cuadro⁸:

	INTERIOR Interpretativo	EXTERIOR Empírico
INDIVIDUAL	Yo Intencional “lo que me gusta”	Ellos Conductual “lo que hago y cómo lo hago”
COLECTIVO	Nosotros Cultural “lo que estimamos correcto”	Ellos Social “lo que hacemos y cómo lo hacemos”

El cuadro de referencia, fue utilizado a los efectos de poder comprender que en el proceso enseñanza-aprendizaje que se estaba dando ya desde 1998 hasta el año 2004, algo estaba fallando, ya que innumerables cursos y talleres fueron dictados para que los operadores de justicia comprendieran y aplicaran correctamente el nuevo sistema procesal penal, sin embargo, no se daban los cambios esperados en cuanto a la eficacia y la celeridad de los procesos penales.

Es por ello que, como se ha mencionado, la propuesta de este Plan consistía en que se debía crear conciencia no solamente individual del operador de justicia en cuanto a qué debe hacer, sino que se deba cambiar su forma de pensar en cuanto a su actuar como ser individual en forma interior y exterior y su conducta como ser colectivo, tanto desde la perspectiva cultural como social, de modo que, tanto fiscales como policías puedan comprender de una manera más adecuada su rol en el proceso

⁸ Fuente: Elaboración del autor, con datos obtenidos de la Guía Metodológica del Plan Piloto



penal y que quede impregnado en ellos el valor de sus funciones para la sociedad.

Así también, a los efectos de la creación de una estructura organizada, se crearon dos equipos de trabajo que coadyuvarían a la correcta ejecución del plan:

- **Equipo de Coordinación Nacional (ECN):** cuya función es la de apoyar el desarrollo (en términos de planificación y ejecución) de los proyectos locales y fomentar la extensión progresiva del Plan Piloto a nivel nacional; conformado por funcionarios de la alta gerencia de cada institución.
- **Equipos de Coordinadores Locales (ECL):** que son quienes se encuentran a cargo de la ejecución de cada proyecto en su área de influencia; conformado por los operadores de campo de cada una de las instituciones.

Establecido el Plan Piloto, se determinó también que ninguno de los proyectos podría iniciarse a nivel local sin un proceso gradual que pueda permitir a los actores relacionarse. Por ello se iniciaron los denominados “*Talleres de Toma de Contacto*”, cuyo fin era generar en los policías, fiscales, funcionarios y sus respectivas instituciones, la convicción y motivación necesarias para lograr una aplicación del nuevo sistema penal en forma efectiva. El objetivo de estos talleres es generar una cultura de cooperación mutua y que sean los propios actores del día a día, quienes se sientan parte de la planificación del proyecto.

Para llegar a tales finalidades, se determinaron factores claves para el desarrollo exitoso de los proyectos:

- Motivar a todos los involucrados, mediante la generación de una predisposición emocional, a un trabajo coordinado.
- Que los operadores involucrados entren en contacto directo, se conozcan personalmente y establezcan relaciones de confianza mutua.
- Promover actividades propicias para generar confianza y respeto mutuo entre ambos operadores.
- Demostrar de forma vivencial, que el trabajo en equipo es una necesidad ineludible para el éxito.
- Buscar el liderazgo personal de cada uno, mediante el descubrimiento de las ventajas de la proactividad y las potencialidades personales propias.



- Aclarar en forma detallada cuáles son los roles de cada uno de los operadores y que es necesario que cada uno respete el rol del otro.

A los efectos de que cada uno de estos proyectos tenga el resultado esperado, cada ECL debe establecer como objetivo central mejorar los tiempos y resultados de la investigación de los hechos punibles en su área, los cuales deben ser medibles, de conformidad con indicadores previamente acordados.

Es aquí que se refuerza también la idea de que cada proyecto para mejorar las investigaciones debe surgir de los propios actores, policías, agentes fiscales y asistentes fiscales, ya que son ellos quienes conocen en forma acabada los recursos con los que cuentan, sus limitaciones, los obstáculos y sus fortalezas.

Además de ello, si estas proyecciones no son analizadas en conjunto con todos los operadores, se perdería también una brillante oportunidad de fomentar un sentido de pertenencia entre ellos, ya que la experiencia conjunta es más enriquecedora. El proyecto tiene de este modo una retroalimentación permanente y quien debe llevar adelante o ejecutar el proyecto, al sentirse parte de él, lo hace con mayor efectividad y confort, porque la idea también surgió de él y lo siente como algo “suyo”.

Para ello cada ECL debe ser integrado de forma legítima, o sea, cada miembro es designado por sus pares en forma pública y del mismo modo manifiesta su compromiso personal con el proyecto. Además el equipo debe ser conformado por miembros de ambas instituciones de forma equivalente y así dar participación equitativa tanto a la Policía Nacional como al Ministerio Público.

Todos los objetivos y actividades precedentemente descriptos tienen un costo de tiempo, de recursos y de varios otros factores que deben ser debidamente atendidos. Para ello los ECN tienen las siguientes tareas:

- Gestionar el apoyo a cada ECL, facilitando ante las autoridades que correspondan, apoyo logístico y financiero, la designación oficial de sus miembros y la autorización formal de los policías para participar de las actividades.
- Informar a las máximas autoridades institucionales y a otras instituciones sobre los logros alcanzados con el Plan Piloto.
- Generar espacios de concertación entre todos los actores involucrados.



- Fomentar la aplicación regular y adecuada de los sistemas de evaluación y seguimiento y facilitar un aprendizaje mutuo entre los ECL.
- Recoger y atender las peticiones de ayuda de los ECL y mantenerlos motivados.

Con esta estructura, se debe también generar espacios de capacitación conjunta de todos los actores involucrados, para así atender en forma permanente las necesidades de cada área específica y unificar conceptos, criterios, técnicas y usos de las diferentes metodologías de investigación, en pos de la optimización de la actividad investigativa.

Como ejes metodológicos centrales se estableció que el método de *aprender haciendo y aprender juntos*⁹ es un elemento facilitador de cambios internos y externos. *Esto solamente podría lograrse mediante el uso de dinámicas vivenciales que tienen su apoyo en la música y movimientos, que involucre plenamente a todos los participantes para que así observen su conducta, sus emociones y las compartan con los demás, aprendiendo unos de los otros.*

Asimismo, debía ser de alta prioridad la generación y mantenimiento de relaciones de confianza entre ambos operadores, basadas en el trato cuidadoso y respetuoso, además de que las decisiones importantes debían partir de ellos.

La metodología precedentemente descrita, no fue aplicada a nivel nacional, solo se inició en cuatro áreas¹⁰ donde se empezaron a observar los primeros cambios.

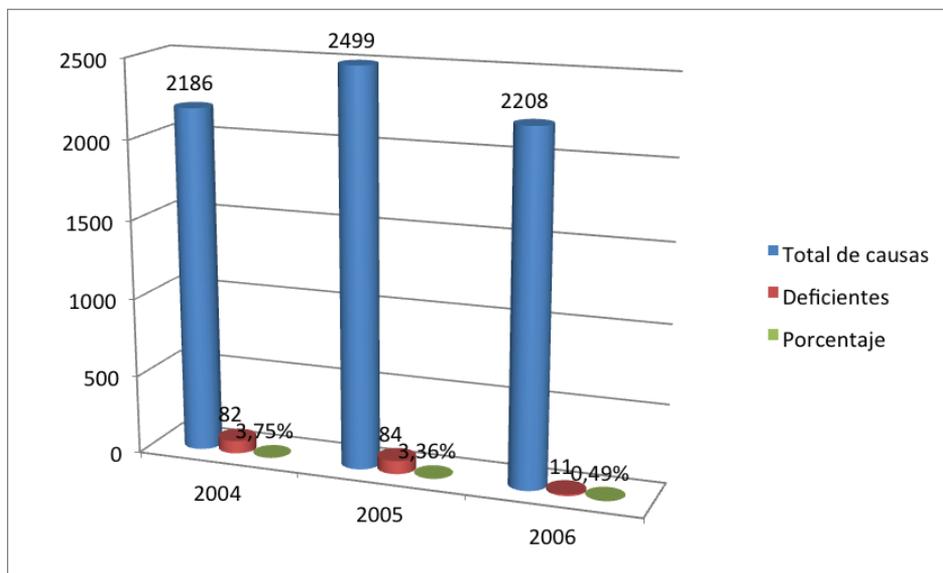
Así, como meta para febrero del año 2007 se estableció para el departamento de Guairá: **1.** Que los partes policiales (comunicaciones policiales) presentados a la Fiscalía debían al menos en un 20% cumplir con los requisitos legales, establecidos en el Código Procesal Penal; **2.** Al menos 50% de los jefes zonales y jefes de comisarías y el 70% de los fiscales del departamento del Guairá debían cooperar regularmente, sobre la base de una agenda de trabajo común; **3.** Los requerimientos fiscales de sobreseimiento provisional por deficiencia investigativa debían disminuir en un 3%.

De estos indicadores se pudo medir y verificar cuanto sigue:

En cuanto al **indicador 1** se alcanzó un 18,8 % de partes policiales –

9 Machuca, S. y Guercke. 2007. Guía Metodológica. Para facilitar la ejecución y extensión del Plan Piloto entre Ministerio Público y Policía Nacional. Asunción. GTZ. Pág. 20

10 Las áreas involucradas fueron los departamentos de Guairá y Caaguazú, la Fiscalía Zonal de Fernando de la Mora y la Fiscalía Barrial 4.



comunicaciones policiales– presentados a la Fiscalía con todos los requisitos legales.

El **indicador 2** fue plenamente cumplido, ya que mejoraron la comunicación y confianza entre fiscales y policías, que pasó de ser meramente formal a través de notas, a una comunicación fluida y participativa. Esto también se reflejó en reuniones mensuales entre fiscales y policías del departamento, que contribuyeron a facilitar el intercambio de información, de estrategias y destrabar trámites excesivamente burocráticos.

El último **indicador (3)** mostró un gran avance, ya que mediante el mejoramiento en el contenido de los partes policiales –comunicaciones policiales-, permitió que se redujera el tiempo de investigación, que la información además fuera eficiente y útil y, consecuentemente, los sobreseimientos provisionales presentados por el solo hecho de que la investigación era deficiente, se redujeron en gran medida, conforme al siguiente cuadro¹¹:

Además de ello, como resultados no esperados en forma inmediata, sorprendieron los siguientes avances:

- En el 2007, se registró una disminución de los ingresos de causas por

¹¹ Elaboración propia del autor, a partir de Guía Metodológica del Plan Piloto



abigeato y hurto en un 30%, ya que el trabajo en equipo permitió identificar lugares, bandas de delincuentes, modo de operar, etc.

- Mayor colaboración de las víctimas, que tenían más predisposición para hablar ante órganos de investigación eficiente.
- Destaque público de la labor del Ministerio Público y de la Policía Nacional en la zona.

En razón del exitoso plan piloto se han conseguido bastantes avances a nivel investigativo y también se adoptó un sistema de medición y evaluación de impacto de lo planificado, motivo por el cual este esquema fue fortaleciéndose, esquematizándose y ampliándose a todo el país.

El Plan Nacional de Coordinación entre la Policía Nacional y el Ministerio Público

Lo visto hasta aquí fue debidamente canalizado, estructurado y ampliado por la excelente gestión de la alta gerencia de ambas instituciones, integrada por fiscales adjuntos y oficiales comisarios generales y oficiales superiores, y las respectivas máximas autoridades: el fiscal general del Estado, el comandante de la Policía Nacional y el Ministro del Interior, quienes han sabido capitalizar los esfuerzos realizados por los operadores de ambas instituciones.

Es así que aquél plan piloto, que tuvo su origen en un proyecto regional se ha convertido en un plan interinstitucional permanente y de repercusión nacional. Para que esta circunstancia pueda hacerse efectiva, se designó al fiscal adjunto Abg. Patricio Gaona como coordinador general del Plan Nacional, quien como titular del Área III del Ministerio Público, tenía también a su cargo toda el área central de la República del Paraguay, cuya población, según los estudios de la Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos está conformada de la siguiente manera:

Departamento	Población	Superficie en Km²	Densidad Pob.
Paraguay	6.672.631	406.752	16,4
Asunción	515.587	117	4406,7
Central	2.221.180	2.465	901,1



Tabla 2 Resumen de la DGEEC¹²

Como se puede observar en la referida tabla, el área central corresponde al departamento con mayor cantidad de habitantes y, luego de Asunción, a la zona con mayor densidad poblacional de la República del Paraguay, por lo que es un foco relevante para los organismos de control y prevención del crimen, especialmente, en cuanto a que las políticas de seguridad y las entidades relacionadas con la justicia estén organizadas y coordinadas.

Pese a los esfuerzos realizados por el Plan Piloto, se siguieron encontrando numerosas dificultades para un trabajo conjunto eficiente, entre las cuales se pueden resaltar:

- Desconfianza y tensión entre ambos operadores.
- Falta de conocimiento de los roles de unos y otros.
- Escaso reconocimiento a la experiencia acumulada por la labor policial y trato poco respetuoso por parte de algunos fiscales hacia los policías y a la inversa, trato poco cortés por parte de algunos policías ante la inexperiencia de fiscales y asistentes fiscales.
- Escaso apoyo de las máximas autoridades de la Policía Nacional.
- Insuficiente dotación de personal para la investigación por parte de la Policía Nacional.
- Alta rotación del Personal Policial.
- Medios de trabajo insuficientes en ambos operadores.
- Resistencia al cambio.

Por ello que se ha optado por ampliar y mejorar el referido plan para que adquiera mayor relevancia y sea sustentable a través del tiempo. Por ello además del Ministerio Público, también la Policía Nacional designó formalmente –por resolución– funcionarios encargados de llevar adelante el Plan en forma permanente. Las líneas principales de acción del plan se pueden reducir en los siguientes puntos:

12 Elaboración Propia con base en la Estadística del año 2012 de la Dirección General de Encuestas y Censos http://www.dgeec.gov.py/sub_index/Pobreza/Proyeccion%20Densidad%20Tasa%202012.pdf. 15/08/2014



Asimismo, los fiscales adjuntos, oficiales superiores y comisarios generales, se reúnen en forma permanente para el desarrollo del programa y definen en forma programada, todos los talleres de entrenamiento y toma de contacto, así como las capacitaciones conjuntas, para las que han sido designados los docentes del Instituto Superior de Educación Policial (ISEPOL) y del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público (CEMP), que acompañan estas tareas en diferentes zonas del país.

Es así, que a lo largo de los años se han adoptado las siguientes medidas como factores claves que hacen a la sustentabilidad del proyecto:

- Compromiso y apoyo explícito de las altas autoridades, mediante la firma de compromisos, asignación de recursos y reglamentación de los procesos.
- ECN que desarrolla la extensión progresiva del Plan, alimenta a cada proyecto con una visión general del panorama de logros y dificultades de cada ECL, de modo a evitar que existan disparidades de criterios, en las diferentes zonas.
- Participación de las entidades de apoyo del Ministerio Público y la Policía Nacional, tales como Criminalística, Laboratorio Forense, Gabinete, entre otros.
- Difusión adecuada de los logros alcanzados, a través de publicidad y reconocimiento hacia sus integrantes.



- Institucionalización de nuevas modalidades de trabajo mediante incorporación de procesos de forma regular.

También se ha comprendido que los ECL deben estar conformados por las distintas reparticiones de los operadores, comisarías, unidades penales que trabajan en la misma zona y los agentes fiscales deben participar activamente y no delegar el trabajo en los asistentes fiscales. Esto es a los efectos de que cada equipo sea capaz de implementar el Plan Nacional, con criterios uniformes, pero con cierta flexibilidad que permita adaptarlo a la realidad de la zona. Por ejemplo, en determinadas zonas del país la criminalidad varía; así, hay departamentos donde la mayor tasa de criminalidad se da con los Hurtos; en otros, el problema principal es el Abigeato; en algunos, son más numerosos los hechos punibles contra la integridad de las personas, etc.

Por ello, cada una de estas realidades hace que se vayan tomando medidas diferentes, como por ejemplo, la temática de las capacitaciones varía según el área. Así, en un área determinada, en las capacitaciones se refuerza la metodología de recolección de evidencia humana en el lugar del hecho, mientras en otra, la evidencia electrónica es más relevante y, así, las variables pueden ser muchas.

Se han determinado también objetivos propios de la capacitación conjunta, como: **1-** Reforzar competencias claves para la investigación penal dentro de cada operador; **2-** Fortalecer la comunicación efectiva entre ambos operadores, tanto a nivel individual como institucional; y, **3-** Fomentar el trabajo en equipo.

Uno de los primeros logros desde el año 2011, ha sido la elaboración de una “*Guía de actuación preliminar conjunta en las investigaciones de hechos punibles*”, que no es otra cosa que el fruto del trabajo en equipo de los propios participantes. Tanto policías como fiscales, durante los cursos han elaborado y plasmado en esta guía buenas prácticas que fueron consensuadas y luego aprobadas por las máximas autoridades institucionales, a los efectos de que sean utilizadas por todos los operadores.

Este instrumento es una primera etapa para la implementación incluso de formularios comunes que coadyuvarán a una tarea mucho más ágil. El objetivo de las guías es:

Aportar conocimientos y experiencias a los efectos de lograr una buena coordinación de trabajo entre quienes intervienen en el lugar del hecho (Ministerio Público y Policía Nacional), con el objetivo de obtener resultados efectivos en la investigación de los hechos punibles.



Este instrumento consta de las siguientes partes:

A) Medidas Inmediatas. 1- Recepción de la *noticia criminis* y/o de la denuncia. 2- Evaluación y mantenimiento de las medidas de protección. 3- Auxilio de las víctimas u otras personas. 4- Hallazgo de cadáver. 5- Orientación de las víctimas. 6- Identificación de la víctima. 7- Individualización de testigos. 8- Intervención del personal.

B) Procesamiento del lugar del hecho. Procesamiento del lugar del hecho. 1- Procesamiento del lugar del hecho. 2- Caso de imposibilidad de constitución de funcionarios del Ministerio Público y del personal de criminalística. 3- Inspección y levantamiento del cadáver. 4- Recolección de información. 5- Actas de procedimiento y cadena de custodia. 6- Informes. 7- Tratamiento entre intervinientes de ambas instituciones.

8- Funciones específicas.

El cúmulo de información contenida en este material, se constituye en una herramienta sencilla y básica, pero útil a los efectos de poder coordinar de manera adecuada la intervención primaria de quienes acuden al lugar de los hechos y así evitar, como ha ocurrido, crisis en la propia escena por falta de acuerdo o entendimiento de los propios intervinientes, lo cual implica un peligro para la obtención de información, la contaminación de la escena y para la cadena de custodia.

Este instrumento ha sido actualmente anexado a las capacitaciones conjuntas, las cuales han permitido también, de cierto modo superar el problema de la alta rotación del personal policial, puesto que antes, al ser trasladados de las zonas donde habían recibido la capacitación no solamente perdían la visión del trabajo metodológico, sino que también se perdía a uno de los integrantes del equipo de trabajo. Sin embargo, al ser un Plan de alcance Nacional, cada vez más agentes (oficiales y sub-oficiales) así como agentes fiscales y funcionarios, conocen la metodología e incorporan a su sistema de actuación el trabajo en conjunto o en equipo, lo cual les permite obtener mejores resultados, sea donde sea que cumplan funciones, pues el plan se expande con mayor alcance territorial.

Asimismo, en la diagramación de los propios cursos se ha optado por una temática dinámica y llamativa para captar la atención y sensibilizar a los operadores. Esto a través de una dinámica de *juego de roles*, donde se hace además una simulación de la existencia de un hecho punible y se presentan, con elementos propios del departamento de Criminalística, una escena del crimen, donde los operadores se intercambian de



roles: la Policía ejerce el rol del Ministerio Público y viceversa.

Esta metodología ha sido bastante aleccionadora, puesto que no solamente es de utilidad para conocer las funciones del otro compañero del equipo, sino que también se valora mucho más la labor del otro al desempeñar esa función e incurrir en las falencias que antes criticaba y se vuelve una manera bastante efectiva de crear empatía entre los participantes.

Resultados y evaluaciones del Plan Nacional

En cuanto a los datos concretos de los talleres de toma de contacto y las capacitaciones, han participado solamente durante el año 2013 un total de 891 funcionarios, entre oficiales, sub oficiales y agentes fiscales y otros funcionarios del Ministerio Público.

Cada módulo realizado en forma conjunta tanto por la ISEPOL como por el CEMP, son evaluados actividad por actividad en cuanto al contenido, los docentes, la organización y la satisfacción de los participantes, lo cual permite a los docentes una retroalimentación permanente que permite optimizar las modalidades de enseñanza.

Las capacitaciones se desarrollan de manera constante y mes a mes se realizan viajes al interior del país. Como ejemplo se puede mencionar que en el periodo comprendido de marzo a mayo de 2014, se han realizado recorridos para capacitación de más de 1561 km, en numerosas capacitaciones de 14 horas de duración (desarrolladas en dos días).

Todas las acciones del Plan Nacional han sido la base para que los operadores tengan una mejor descripción de las funciones de cada uno de los actores, con una visión retrospectiva y renovada de cómo se debe proteger y analizar el lugar del hecho, sumado a un cambio de perspectiva de los roles y funciones en pos a un trabajo en equipo con resultados óptimos.

Con el plan se busca que los operadores puedan comprender e internalizar que el fracaso de uno implica necesariamente el fracaso del otro, lo cual ha permitido que gradualmente el trabajo del Ministerio Público y de la Policía Nacional cada vez más efectivo, en el menor tiempo y con el menor costo de recursos para ambas instituciones.-

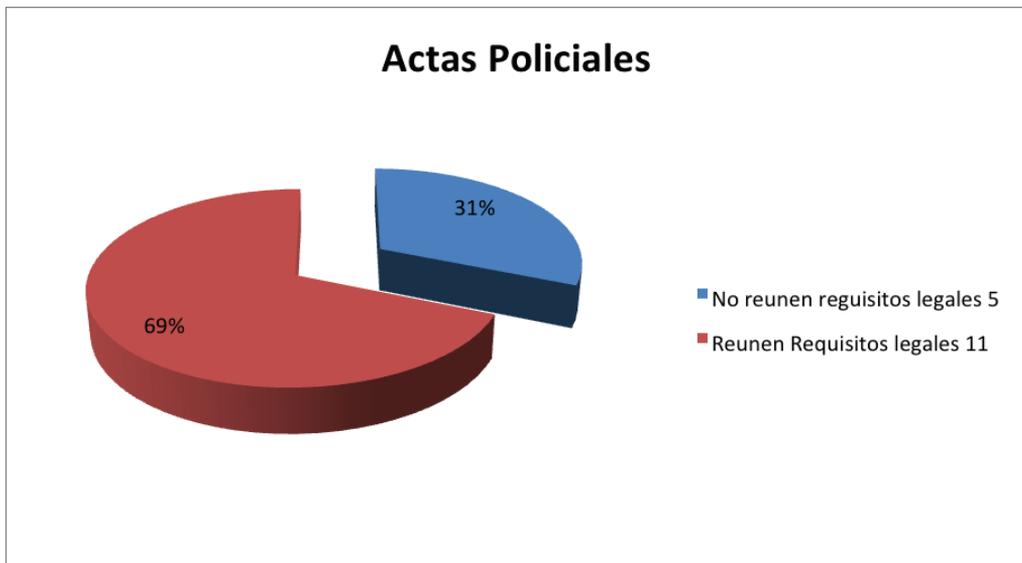
Asimismo, desde el 11 de junio de 2013, la propia Comandancia de la Policía Nacional dispuso la utilización de los formularios preestablecidos para las actuaciones policiales preliminares y designó en forma expresa a los jefes policiales que serían los



encargados de monitorear y controlar el uso adecuado de los formularios, que en la actualidad se tiene evidencia de que facilita enormemente la labor del Ministerio Público.

Conforme se ha mencionado, el Plan prevé una medición de la efectividad o el impacto de las medidas de coordinación y las capacitaciones realizadas por los integrantes del ECN, el ECL y el cuerpo docente de ambas instituciones y para ello se deben adoptar controles o evaluaciones independientes, para las cuales, tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público desarrollaron formularios que permitirán el monitoreo de los actores y de las acciones implementadas.

Atendiendo el enorme cúmulo de denuncias que ingresan a diario en el país, para la medición de la Policía, se ha tomado el Departamento Central y solamente los hechos punibles de robo agravado, hurto agravado y coacción sexual, correspondientes al mes de junio de 2014 con el siguiente resultado¹³:



Así se puede verificar, de modo aleatorio¹⁴, por más que sea otra zona diferente a la medición realizada en el 2005, que de un 18,8% se pasa a un 69% de actas que cumplen con los requisitos legales, lo cual evidencia una gran diferencia entre una y otra medición.

¹³ Datos proporcionados por la Jefatura Policial del Dpto. Central el 18 de julio de 2014

¹⁴ Existen más datos que están siendo analizados en la actualidad para su posterior publicación



Luego, conforme a las mediciones que surjan del año 2014, ya se tendrá un parámetro de comparación (valor inicial) que permita verificar la evolución del Plan de forma permanente y periódica. Además, la planificación de los monitoreos a partir del año 2014 se hará de modo mensual, trimestral y anual, desde el segundo semestre del presente año, por lo que los resultados finales se tendrán para el término del 2014. Para la correcta recolección de los datos necesarios ya se cuenta con las planillas respectivas, tanto para la Policía Nacional como para el Ministerio Público.

En cuanto a los ECL se cuenta con un total de 27 equipos que están distribuidos en diferentes zonas del país y todos sus integrantes están debidamente entrenados para el uso de las herramientas de evaluación y monitoreo de resultados.

Otro de los importantes avances del Plan Nacional ha sido el interrelacionamiento de los fiscales adjuntos y los oficiales superiores y comisarios generales a cargo de las diferentes zonas policiales del país, que es conforme al siguiente gráfico:





Conclusión

En resumen, se puede verificar que las modificaciones propias de un país que transforma o actualiza un determinado sistema de justicia, en este caso, la justicia penal y el proceso penal, no solamente implica que sus actores comprendan cuál es la función que desempeñarán de allí en adelante o cuáles son las técnicas a ser utilizadas. ¡No basta con el conocimiento meramente teórico!

Con transformaciones tan profundas como la ocurrida en Paraguay –paso de un sistema inquisitivo de más de un siglo de vigencia, a un sistema acusatorio vanguardista, incluso para la región–, se deben cambiar las costumbres y, en cierto modo, la cultura y paradigmas, de lo contrario, no sería posible su efectiva aplicación.

En el caso concreto del Ministerio Público y la Policía Nacional, ambas instituciones han transitado caminos distintos hasta que la Constitución Nacional y el Código Procesal Penal, unieron su transitar. Sin embargo, comprender esta nueva simbiosis obligatoria es lo que ha costado y seguirá costando mucho esfuerzo y sacrificio, para que realmente estos operadores de justicia puedan trabajar cada vez más eficiente y coordinadamente.

En concordancia con la serie de medidas que se han adoptado y que se siguen implementando a la fecha por parte cada una de las instituciones para la optimización de su trabajo, este Plan Nacional ha permitido conocer, a quienes trabajan en la investigación de los hechos punibles y como órgano requirente ante los órganos jurisdiccionales, que el éxito no se puede lograr en forma aislada y que el fracaso de uno impide el triunfo de ambos.

En un Estado social de derecho y una democracia cada vez más afianzada en Paraguay, la sociedad exige resultados y pide con todas sus fuerzas el cese de la impunidad. Las instituciones que están al servicio de la justicia, solamente trabajando en forma coordinada, con confianza, profesionalismo y honestidad pueden estar a la altura de los reclamos exigidos y es en este punto en el que este Plan Nacional adquiere la mayor relevancia, pues permite que los operadores conozcan mejor sus funciones, conozcan mejor al otro, confíen mudamente el uno en el otro y trabajen como un verdadero equipo y no como un *matrimonio forzado*.



Bibliografía

- Vélez Mariconde, A. 1986 *Derecho procesal penal*. Córdoba. Lerner.
- Elizeche, M. y VV.AA. 1990 *Sistema Penitenciario y reacción estatal contra la criminalidad*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas. Universidad Católica. Asunción. Cidsep.
- Ayala, E. y VV.AA. 2001. *Colección de Derecho Penal, Tomo III*. Corte Suprema de Justicia. Asunción. CIEJ.
- Machuca, S. y Guercke. 2007. *Guía Metodológica. Para facilitar la ejecución y extensión del Plan Piloto entre Ministerio Público y Policía Nacional*. Asunción. GTZ.
- Maciel, R. y Masante. 2003. *Método Básico de Trabajo en el Lugar del Hecho*. Asunción. Arte Nuevo.
- Maciel, R. y Vera. 2006. *Método Básico de Trabajo en el Lugar del Hecho*. Segunda Edición. Asunción. Arte Nuevo.
- Dos Santos, J. y VV.AA. 2012. *Guía de Actuación Preliminar Conjunta en las investigaciones de los hechos punibles*. Asunción. M.P. P.N.
- Rivas, V. 2001 *Proyecto de seguimiento de procesos de Reforma Judicial en América Latina: Informe Paraguay*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACY358.pdf. Consultada el 13/08/2014.-
- Código de Procedimientos Penales de la República del Paraguay de 1890
- Código Procesal Penal. Ley 1286 publicada en el año 1998
- Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992
- Ley Orgánica de la Policía Nacional N.º 222 publicada en el año 1993

LA OBLIGACIÓN DE GUARDAR SECRETO PROFESIONAL FRENTE A LA OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR

por **María Eusebia Segovia Cabrera Viedman ***

“...¿Juráis que admitido en el interior de las familias vuestros ojos serán ciegos y vuestra lengua los secretos que os fueren confiados y que nunca vuestra profesión servirá para corromper las costumbres ni favorecer el crimen?...”

(Juramento del médico)

Resumen

La obligación de guardar secreto profesional siempre ha representado un dilema más ético que jurídico, en su confrontación con el deber de denunciar los hechos punibles de acción penal pública. Por ello, se toma en consideración los principios del derecho, de la ética y de la lógica para configurar la causa de justificación que actúa como un baremo entre ambas obligaciones, cediendo una respecto a otra ante la ponderación de bienes jurídicos en juego.

* Abogada, egresada de la Universidad Católica de Asunción (2009). Diplomado en Didáctica Universitaria, Universidad Católica de Asunción (2010). Diplomado en Desarrollo Humano Integral, I Programa de Desarrollo Humano Integral, organizado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo, la Integración y Cooperación (CELADIC) y la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, vía e-learning, en carácter de becada 2011 - 2012. Diplomado en Ética Pública, Transparencia y Anticorrupción, organizado por la Universidad Nacional del Litoral de la República Argentina y la Asociación Civil “Tecnología para la Organización Pública” (TOP), vía e-learning, en carácter de becada 2012 – 2013. Especialista en Inteligencia Estratégica, egresada del Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE), dependiente del Consejo de Defensa Nacional, año 2013. Jefa de Dpto. de Análisis y Evaluación – Dirección del Programa de Protección a Testigos.

Ver juramento in extenso: www.med.unne.edu.ar/resoluciones/jura_carrer.pdf; Fecha de consulta: 21 de junio de 2014.





Introducción

El secreto es el estatus que por imperio de la norma se le atribuye a un dato o información, cuyo conocimiento o divulgación está prohibido o su acceso está limitado a fin de precautelar un derecho personalísimo o porque su publicidad puede afectar la seguridad del Estado o la convivencia social.

El ejercicio profesional como servicio a la sociedad, está regulado por reglas preestablecidas que permiten que quien está sujeto a ellas realice determinadas conductas (acciones u omisiones) que son esperadas por la sociedad en general y por los usuarios en particular (principio de confianza) y así lograr una relación social armónica.

Sin embargo, los profesionales en el ejercicio de determinadas ciencias –con obligación expresa de guardar secreto–, se encuentran ante situaciones particulares en las que confunden “lo secreto” con “el interés público como causa de justificación”. De esta manera, con su silencio eventualmente contribuyen a la impunidad ante la comisión de hechos punibles que deben ser sancionados por el Estado –ejercicio del ius puniendi, a través de la persecución penal, que por imperio constitucional corresponde al Ministerio Público.

Las reglas de interpretación de la ley, que permiten por medio de operaciones lógicas desentrañar el sentido de las normas, constituyen la solución para resolver las contradicciones normativas que confrontan a la obligación de guardar secreto y a la obligación de denunciar, que están establecidas en nuestro ordenamiento jurídico –sean estas aparentes o no, sean o no falsos dilemas.

En ese contexto, la finalidad de este trabajo es generar el debate y profundizar las razones por las cuales los profesionales que ejercen determinadas ciencias, con el profundo convencimiento de que deben guardar secreto de todo cuanto perciban –por conocimiento directo–, se amparan bajo esta norma para no cumplir con el mandato legal de denunciar.

Es compromiso de los operadores de justicia penal aclarar y dar a conocer el alcance de tal obligación legal y con ello contribuir a derrumbar muros de impunidad, en una sociedad acostumbrada a guardar silencio.



La obligación de guardar secreto profesional. Concepto y clasificación

Determinadas profesiones o el ejercicio de determinadas actividades, conllevan una carga adicional de guardar secreto sobre los datos o informaciones a los que tienen acceso en ese carácter. Es una protección que la norma otorga de acuerdo a la finalidad o propósito específico, clasificando el dato o información como de acceso restringido, siempre en salvaguarda de un interés superior.

Según Guasp, el secreto profesional: “...consiste en aquella necesidad, jurídicamente exigible en que se encuentran ciertas personas, por razón de sus actividades profesionales (*latu sensu*), de omitir toda revelación directa o indirecta, de las noticias que adquieran de tal modo (también, por tanto, de las que no sean expresamente confiadas, sino descubiertas por el profesional)...”¹

Ahora bien, doctrinariamente el secreto profesional –en el ámbito de la medicina– se clasifica en²:

Absoluto: ningún dato o información que derive de la relación médico – paciente debe ser revelado a quien esté ajeno a esa relación. Doctrina seguida en Inglaterra.

Relativo: Se levanta el secreto profesional ante la existencia de una justa causa y se autoriza su revelación a personas y entidades determinadas. Doctrina seguida en América del Sur.

Compartido: amplía la doctrina relativa, incluyendo a otros médicos o auxiliares de la medicina, siempre que redunde en beneficio terapéutico del paciente.

Esta división resulta válida para resaltar los niveles del secreto profesional en general.

1 [www.google.com.py/Medicina Legal de Costa Rica](http://www.google.com.py/Medicina%20Legal%20de%20Costa%20Rica). *Versión impresa* ISSN 1409-0015. Medicina legal Costa Rica v.16 n.1-2 Heredia set. 1999. Título: El secreto médico: apuntes sobre el secreto profesional del médico forense en Costa Rica. Autor: Alexander Rodríguez Campos. Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2011.

2 [www.google.com.py/Secreto Profesional Médico/Jorge Fiorentino/Argentina](http://www.google.com.py/Secreto%20Profesional%20Médico/Jorge%20Fiorentino/Argentina). Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2011.



Resumen de las normas relativas al deber de guardar secreto en el ordenamiento jurídico paraguayo

Secretos Comerciales e Industriales

La actividad comercial e industrial es uno de los componentes determinantes para el desarrollo de un país, por ende, el dato o información de carácter patrimonial que se intercambia en este ámbito merece una protección especial por el legislador.

La normatividad económica regula los tipos de información, los cataloga y define de manera a evitar la vulneración del principio de la libre competencia, en estricta observancia a los enunciados constitucionalistas, como se mencionan a continuación:

Ley 444/94, “Que ratifica el acta final de la ronda Uruguay del GATT”

A continuación, se transcriben los artículos pertinentes:

Art. 42: Se protege la información confidencial, salvo que ésta sea contraria a la Constitución.

Art. 63: No se develará información que impida la aplicación de la ley o sea contraria al interés público o cause un perjuicio a intereses legítimos.

Ley 3.283/07 “De protección de la información no divulgada y datos de prueba para los registros farmacéuticos”

Artículos correspondientes:

Art. 3: Define que se entenderá por información no divulgable, con valor comercial y que corresponda su conocimiento y uso lícito a determinada persona física o jurídica.

Ley 1.034/83 “Del comerciante”

Artículos relacionados:

Art. 37: Establece expresamente la obligación de guardar secreto de los corredores y determina la responsabilidad de los mismos por los perjuicios que causare su indiscreción.

Secretos de las comunicaciones

El derecho a la comunicación privada es la extensión a la protección de la intimidad y la privacidad de las personas, de ahí que el Estado ha puesto especial



interés en salvaguardar las distintas aristas que ésta pueda tener y más aún en esta era de la tecnología y de la información.

Ley 642/95 “De telecomunicaciones”

- Determina que la correspondencia realizada por los servicios de telecomunicaciones y del patrimonio documental, son secretas, serán reveladas por orden judicial (Arts. 89 y 90)

Decreto 1.4135/06 “Normas reglamentarias a la ley 642/95”

- Establece la inviolabilidad y secreto de las telecomunicaciones y extendido a las personas que por su función acceden a ella y a las personas físicas o jurídicas del servicio privado de telecomunicaciones (Arts. 9,13, 73, 108)

Secreto bancario

Ley 861/ 96 “General de bancos, financieras y otras entidades de crédito”

Se transcribe a continuación, la norma pertinente:

Art. 86: “Excepciones al deber de secreto. La reserva bancaria no regirá cuando la información sea requerida por: b) La autoridad judicial competente en virtud de resolución dictada en juicio, en el que el afectado sea parte. En tal caso, deberán adoptarse las medidas pertinentes que garanticen la reserva; El deber de secreto se transmite a las instituciones y personas exceptuadas en los incisos anteriores. En todos los casos, cuando en procesos judiciales o administrativos para cuya tramitación se haya utilizado información sobre operaciones resguardadas por el secreto bancario, éste cesará a todos los efectos en forma automática si de tales actuaciones se derivara culpabilidad de los beneficiados con el secreto. Los involucrados en la causa que resultaran sobreesidos en las actuaciones judiciales conservarán la protección de secreto para sus operaciones”.

El secreto bancario por el valor económico que le rodea, es el más conocido y el más protegido, pero aun así, no rige como un principio absoluto, sino como una regla que admite excepciones, según el propio enunciado transcripto. Estos permisos legales son taxativos y están autorizados por otra norma, lo que constituye una fortaleza legislativa, ya que evita los vacíos o contradicciones³.

³ Otra excepción al principio del secreto bancario – o de las comunicaciones, cuando éstas sean de contenido eminentemente técnico o del secreto profesional en general – está regulada por el Art. 228 del Código Procesal Penal. “*Informes. El juez y el Ministerio Público podrán requerir informes a cualquier persona o entidad pública o privada.*”



Ley 1.015/97 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”, modificada en varios de sus artículos por la Ley 3783/09.

Art. 19: De la obligación de informar operaciones sospechosas. Dispone el listado enunciativo de los sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas (ROS) a la Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero (SEPRELAD), sin importar la cuantía, respecto de los cuales exista algún indicio o sospecha de que estén relacionados al ámbito de aplicación de esta ley. Asimismo, la Ley 4503/11, de inmovilización de fondos o activos financieros en su artículo 2, refiere a las operaciones sospechosas, y se encuentra reglamentada por la Ley 8412/12. El presente artículo constituye una excepción al principio del secreto bancario fuera del ámbito de investigación penal.

Profesiones con obligación especial

Médicos: Código de Ética del Circulo Paraguayo de Médicos. Aprobado en Asamblea Extraordinaria del 5 de Julio de 1977 y la Ley 836/80 “Código Sanitario”⁴.

Sicólogos: el Código de Ética para el ejercicio profesional de la psicología en el Paraguay (aprobado en asamblea general extraordinaria de la Sociedad Paraguaya de Sicología realizada, en Asunción en fecha 8 de mayo de 2004, Arts. 19 al 23).

Abogados: Código de Ética del Colegio de Abogados del Paraguay (Art. 5)⁵.

Sacerdotes: El Código de Derecho Canónico, canon 983,1 dice: “El sigilo sacramental es inviolable; por lo cual está terminantemente prohibido al confesor

Los informes se solicitarán verbalmente o por escrito, indicando el procedimiento en el cual se requieren, el nombre del imputado, el lugar donde debe ser entregado el informe, el plazo para su presentación y las consecuencias previstas para el incumplimiento del deber de informar”. En el mismo sentido, posturas de la Fiscalía General del Estado en “R.E.C. int. Por la Abg. Raquel Talavera, en representación de José Hidalgo, en el juicio: “M.P. c/ Anastacio Mieres y otros s/ secuestro y otros” (junio/2009)” y “R.E.C. int. Por el Abg. Alberto Amarilla Ortiz en el juicio: “M.P. c/ Aldo Gómez s/ abuso sexual en niños” (julio/2008)”

4 Art. 307.- “Los profesionales, técnicos y auxiliares en ciencias de la salud serán pasibles de la suspensión por un plazo no mayor de 6 meses o la cancelación del registro por un término no mayor de 3 años, cuando los mismos rehúyan prestar sus servicios a un enfermo o lo abandone habiendo estado bajo su cuidado o por su negligencia sean responsables de la muerte o incapacidad de su paciente, o de la propagación de una enfermedad transmisibile que ponga en grave riesgo la salud pública, así como los que expidan certificados, análisis, dictámenes o informes falsos o violen voluntariamente el secreto profesional”.

5 “Secreto profesional. – El secreto profesional es un deber y un derecho, con relación a los hechos confiadosle, en razón de su oficio, y subsiste aun después que el abogado haya dejado de prestar servicios. No puede intervenir en asuntos que pueda importar la utilización de confidencias recibidas en el ejercicio de la profesión, contra el confidente, salvo que la revelación del secreto sea indispensable para su propia defensa. No puede aconsejar o representar a una de las partes, después de aconsejar o recibir el mandato y el secreto de la otra en el mismo asunto”.



descubrir al penitente, de palabra o de cualquier otro modo, y por ningún motivo”⁶.

Notarios y escribanos públicos: El Código de Organización Judicial (Ley 879/81 y su modificatoria Ley 963/82), en el Art. 111 inciso c) establece, entre los deberes del notario: “guardar el secreto profesional y exigir la misma conducta a sus colaboradores”

Funcionarios públicos: Entre las principales normas se citan: la de carácter general, que es la Ley 1.626/00 “De la función pública” (Art. 57, inc. f).

Respecto a la normativa referente a los funcionarios del Ministerio Público se tiene: el Código Procesal Penal (Art. 322)⁷; Ley 1.562/00 “Ley Orgánica del Ministerio Público” (Art. 84); Ley 4.083/11 “Que crea el Programa de Acompañamiento y Protección a Víctimas y Testigos en procesos penales” (Arts. 4, inc. 8 y 16) y el Código de Ética (aprobado por Resolución F.G.E. N° 2896 del 23 de julio de 2012; Arts. 5 y 6).

Carácter de la información en general

Ley N° 1.682/01 “Que reglamenta la información de carácter privado y su ley modificatoria 1.969/02”

- Los artículos pertinentes se transcriben a continuación:

Art. 4°.- “Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables. Se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, los que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias”.

Art. 5°.- “Los datos de personas físicas o jurídicas individualizadas que revelen, describan o estimen su situación patrimonial, su solvencia económica o el cumplimiento de sus obligaciones comerciales, podrán ser publicados o difundidos solamente: a) Cuando esas personas hubiesen otorgado autorización expresa y por escrito para el efecto; y; b) Cuando se trate de informaciones o calificaciones que entidades estatales o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas”.

⁶ www.es.catholic.net/aprendeaoar/105/50/articulo.php?id=16256. Fecha de consulta: 02 de setiembre de 2014.

⁷ “...Las partes y los funcionarios que participan de la investigación y las demás personas que por cualquier motivo tengan conocimiento de las actuaciones cumplidas, tendrán obligación de guardar secreto...”, CPP, cuarto párrafo, art. 322.



Art. 6º.- “Podrán ser publicados y difundidos: a) Los datos que consistan únicamente en nombre y apellido, documento de identidad, domicilio, edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, ocupación o profesión, lugar de trabajo y teléfono ocupacional; b) Cuando se trate de datos solicitados por el propio afectado; y, c) Cuando la información sea recabada en el ejercicio de sus funciones, por magistrados judiciales, fiscales, comisiones parlamentarias o por otras autoridades legalmente facultadas para ese efecto”.

Consideraciones generales sobre la legislación

Se ha mencionado, a modo enunciativo, las situaciones más comunes de secreto en el ámbito profesional y su ejercicio, así como lo dispuesto en nuestra legislación como información privada, no divulgable y por ende que puede ser catalogada como “secreta”.

Estas disposiciones están en concordancia con el Art. 33 de la Carta Magna que dice: “Derecho a la intimidad. La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada son inviolables”. La palabra “inviolable” conlleva el significado de: sagrado, debido a que no admite ser vulnerado -en general-, sino que debe existir una norma expresa que permita retirar dicho rótulo legal.

Cada pauta normativa lleva implícita la tendencia de proteger un bien jurídico relevante para la sociedad en general y de determinados sujetos en particular. Así, en el secreto comercial o industrial, el bien jurídico protegido es la propiedad intelectual, marcaria e industrial. En relación a las comunicaciones, la propia Constitución Nacional consagra el derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y de la comunicación privada.

El secreto bancario como tutela al derecho de la información privada relacionada al flujo comercial representa un modelo de legislación completa, pues al tiempo de establecer el ámbito de protección de la norma obligatoria de guardar secreto establece las excepciones a ese deber, en salvaguarda de otros intereses que a su vez representan el reaseguro de la finalidad de la norma: la confianza en el tráfico comercial, definiéndose por ley especial los casos en que –sin mediar autorización judicial– el funcionario está obligado a reportar una operación sospechosa de lavado de activos.

La obligación de guardar secreto como se ha expuesto, incluye a las más variadas profesiones y situaciones que en la realidad representan un problema, al que la norma debe dar una solución; pues el secreto no es un derecho absoluto y la obligación a guardarlo tampoco.



Obligación de denunciar. Precisiones al respecto.

El Código Procesal Penal paraguayo, en su Art. 286 dispone:

“Obligación de denunciar. Tendrán obligación de denunciar los hechos punibles de acción pública: 1) los funcionarios y empleados públicos que conozcan el hecho en ejercicio de sus funciones; 2) los médicos, farmacéuticos, enfermeros, y demás personas que ejerzan cualquier rama de las ciencias médicas, siempre que conozcan el hecho en el ejercicio de su profesión u oficio y que éste no le haya sido confiado bajo secreto profesional; y, 3) las personas que por disposición de la ley, de la autoridad, o por algún acto jurídico, tengan a su cargo el manejo, la administración, el cuidado o control de bienes o intereses de una institución, entidad o persona, respecto de los hechos punibles cometidos en perjuicio de éste o de la masa o patrimonio puesto bajo su cargo o control, siempre que conozcan del hecho por el ejercicio de sus funciones. En todos estos casos, la denuncia dejará de ser obligatoria si razonablemente arriesga la persecución penal propia, del cónyuge, conviviente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o por adopción, o segundo de afinidad, o cuando los hechos fueron conocidos bajo secreto profesional”.

La obligación de denunciar nace como una carga de poner a conocimiento del Ministerio Público – directa o indirectamente – un hecho punible catalogado como de acción penal pública, a fin de que, quien tiene la titularidad de la acción realice las diligencias necesarias para la comprobación del hecho y la individualización del/los participantes/s.

La denuncia como obligación surge del razonamiento de que a los sujetos que se encuentran en una posición de privilegio respecto al conocimiento que puedan tener de datos o informaciones o percibir hechos, así como, a la confianza que se encuentra depositada en los mismos, la ley les pide colaborar de forma activa con la justicia, de manera a evitar que hechos punibles queden impunes ante el silencio o inacción de los mismos.

En este sentido, lo que se pretende con dicha imposición es depositar en los hombros de estos sujetos un porcentaje de la responsabilidad en la persecución de hechos punibles, pues el Ministerio Público actúa a partir de los indicios fácticos de la existencia de un hecho punible de acción penal pública.

Justamente, en esta misma línea, el deber de denunciar surge ante una necesidad



de la sociedad de sancionar conductas penalmente relevantes y que las mismas correspondan a aquellas de acción pública, es decir, solamente a aquellas perseguibles de oficio por el Ministerio Público (Art. 15 del CPP).⁸

Entonces, se deduce claramente que no existe obligación de denunciar hechos punibles catalogados como: de acción privada (Art. 14 CPP) o de acción pública a instancia de parte (Art. 16 CPP), enunciados en el propio Código Penal de forma (Art. 17) como en el Código Penal de fondo (Vg. Art. 110)

Confrontación: Obligación de denunciar - Obligación de guardar secreto. Distinción de los dos supuestos de la obligación de guardar secreto.

De lo hasta aquí desarrollado, se podría afirmar que cumplir con la cadena de obligaciones: denunciar (el funcionario, el médico, el abogado, etc.) e investigar (Principio de Legalidad procesal – Ministerio Público), resultan, prima facie, pasos sencillos de realizar. Sin embargo, al mencionarse al secreto profesional pueden presentarse un sinnúmero de interpretaciones que finalmente conllevan a una duda que haría inclinar la balanza hacia el deber de guardar secreto.

La doctrina argentina representada por autores como Carlos Fontán Balestra, Sebastián Soler y Ricardo Nuñez, mencionan - de forma análoga - que en el enfrentamiento de estas obligaciones: de guardar secreto y de denunciar, debe primar el deber de guardar silencio⁹.

En esta teoría, el propio Código Procesal Penal, en su Art. 286 in fine, establece las situaciones en las cuales la obligación de denunciar decae: cuando se arriesga la persecución penal propia o de los parientes comprendidos en la ley o cuando los hechos fueron conocidos bajo el secreto profesional.

Entonces, si se ha entendido que quien se encuentra en estas causales está exonerado de denunciar, también tendrá la facultad de abstenerse de declarar. Así el Art. 206 del Código Procesal Penal paraguayo establece: “Deber de abstención. Deberán abstenerse de declarar, bajo pena de nulidad, sobre los hechos secretos que haya llegado

⁸ En el mismo sentido, se expone en Medicina Legal de Costa Rica. *versión impresa* ISSN 1409-0015. Med. leg. Costa Rica v.16 n.1-2 Heredia set. 1999. El secreto médico: apuntes sobre el secreto profesional del médico forense en Costa Rica. Alexander Rodríguez Campos. Fuente: [www.google.com.py/Medicina Legal de Costa Rica](http://www.google.com.py/Medicina%20Legal%20de%20Costa%20Rica). Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2011.

⁹ Fuente: [www.adepra.org.ar/SECRETO PROFESIONAL MEDICO](http://www.adepra.org.ar/SECRETO_PROFESIONAL_MEDICO). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.



a su conocimiento, en razón de su oficio o profesión, salvo expresa autorización de quien se los confió: los abogados, procuradores y escribanos, los médicos, farmacéuticos, parteras y demás auxiliares de las ciencias médicas, los militares y funcionarios públicos sobre secretos de Estado. Los ministros o religiosos de cualquier credo podrán abstenerse a declarar sobre lo que les fuera narrado bajo el secreto de confesión. En caso de ser citados, deberán comparecer y explicar las razones de su abstención”

Seguidamente, el Art. 207 del mencionado cuerpo legal dispone: “Criterio judicial. Si el juez estima que el testigo invoca erróneamente la facultad de abstenerse o la reserva del secreto, ordenará su declaración, mediante resolución fundada”.

Este es el panorama completo del régimen de secreto profesional en el proceso penal: obligación de denunciar, deber de abstenerse y criterio judicial. De la interrelación entre estas normas se deduce que la causal invocada “secreto profesional” debe estar fundada y sostenida por otros principios y no solo por el mero cumplimiento de la obligación en sí misma.

Entiéndase, que el secreto profesional conlleva la protección de derechos, intereses estimados por la colectividad en su relación con quien ejerce una determinada profesión, por esa razón es estimable penalmente, por lo que su violación está tipificada y sancionada por el Código Penal.

Sin embargo, la obligación de denunciar opera como un deber autónomo de carácter general, limitado por el principio de no incriminación (persecución penal contra sí mismo o sus parientes), que es de rango constitucional (CN, Art. 18), por el que se exonera de la obligación de denunciar.

Al decir de Sebastián Soler, esta exoneración del deber de denunciar es un derecho amplio que incluye tanto que la denuncia exponga al obligado, así como a quien le ha confiado el secreto a un proceso penal, porque existe una “autoincriminación extendida” pues al revelar el sujeto obligado el “secreto” confiado a éste en su carácter de profesional de determinada ciencia, crea un “efecto boomerang” provocando una persecución penal en su contra¹⁰.

La doctrina sudamericana al respecto tiene una opinión uniforme, considerando nula toda declaración realizada por el sujeto obligado a guardar secreto profesional cuando la información le ha sido proporcionada por el propio sujeto participante de

¹⁰ Idem.



un hecho punible, pues se la considera una declaración fuera de las formalidades consideradas válidas, entre ellas, el derecho a la defensa¹¹.

Entonces, es lícito exonerar de la obligación de denunciar únicamente en los supuestos de que se arriesgue una persecución penal contra sí mismo, contra su cónyuge o con quien esté unido de hecho, parientes comprendidos en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o por adopción, así como cuando quien le ha revelado el secreto pueda ser objeto de persecución penal, al tratarse de una de las pocas prohibiciones absolutas de rango constitucional¹².

Respecto a la exoneración de la obligación de denunciar por ampararse en el secreto profesional, se había mencionado en párrafos anteriores que opera de forma diferente, pues requiere de una razón o motivo en el cual sustentarse, caso contrario, el juez – al momento de la producción de la prueba testimonial – ordenará su declaración (Art. 207 CPP).

Siguiendo con el silogismo: el secreto profesional puede levantarse por orden judicial si se lo invoca erróneamente, el secreto profesional no es autónomo, sino que debe estar apoyado en razones objetivas, por tanto, el secreto profesional es relativo.

El secreto profesional invocado al momento del juicio oral y público cede ante el principio de la búsqueda de la verdad (Art. 172 CPP), por el cual el tribunal conoce de lo que el testigo compareciente sabe por haberlo percibido a través de sus sentidos.

En esta misma línea, ubicamos el secreto profesional invocado para no denunciar hechos punibles de acción pública, que constituye un obstáculo al interés colectivo de activar el principio de legalidad procesal, para evitar la impunidad.

Ahora bien, ante la existencia de la obligación de denunciar –fuera del primer supuesto de autoincriminación al que se hizo referencia–, el deber de guardar secreto debe necesariamente proteger un bien jurídico de mayor relevancia para tener preeminencia.

Si bien como regla general, se mantiene la obligación de guardar secreto, en el

11 Arts. 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional.

12 Francisco D' alborna expresa "en lo que no hay discusión es en evitar que el autor de un hecho doloso quede privado de auxilio curativo ante la disyuntiva de ser sometido a proceso o arriesgar su vida. En ésta situación el derecho considera justa causa la reserva del profesional", sosteniendo que transgredir la prohibición de denunciar en los casos de secreto profesional constituye una causa de nulidad del proceso". Fuente: [www.google.com.py/Medicina Legal de Costa Rica](http://www.google.com.py/Medicina%20Legal%20de%20Costa%20Rica). Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2011.



marco del ejercicio profesional, el mismo cede ante la obligación de denunciar hechos punibles de acción penal pública perseguibles de oficio por el Ministerio Público, en los cuáles quien le ha revelado el dato o información o el hecho que ha percibido sea víctima o testigo (niño, niña o adolescente o adulto).

Los límites del secreto profesional están definidos expresamente en la legislación, por lo que queda en salvaguarda como principio rector del ejercicio profesional. Así, los médicos pueden actuar de peritos¹³ o consultores técnicos¹⁴, dictaminando o respondiendo cuanto le sea preguntado, siendo el marco de referencia el objeto de la pericia o de la consulta, quedando bajo el secreto profesional todo lo demás que él supiere.

De igual forma, las órdenes para las pericias siquiátricas, el examen mental o el examen corporal del imputado constituyen las excepciones al deber de guardar secreto en la medida y en los puntos que fueron solicitados, quedando incólume el secreto profesional respecto a otros datos o informaciones sobre los cuáles no se ha solicitado dictamen u opinión del profesional¹⁵.

Reglas de interpretación.

Alcance del principio jurídico “El interés general prevalece ante el interés particular”

El Art. 128 de la Constitución Nacional enuncia: “De la primacía del interés general y del deber de colaborar. En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley”

Este deber de rango superior a todos los demás, por imperio del orden de prelación de leyes (Art. 137 CN) es absoluto y no admite excepciones al decir: “en ningún caso”; esto significa que no se admitirá en la propia Constitución ni en otra legislación un precepto que regule una situación extraordinaria en la que el interés de un particular prevalezca sobre el interés general. En caso de existir una disposición de tal naturaleza, sería inconstitucional (CN, Arts. 132 y 137).

Respecto al deber de colaborar en bien del país, la ley fundamental señala que

13 Arts. 214 al 225 del Código Procesal Penal paraguayo.

14 Art. 111 del Código Procesal Penal paraguayo.

15 Arts. 78, 79, 80 y 81 del Código Procesal Penal paraguayo.



ésta u otra norma jurídica de rango inferior determinarán los casos que se considerarán carga pública y los sujetos obligados a ella.

Este enunciado esta autolimitado, es decir, todo ciudadano tendrá el deber de colaborar en la medida que la propia Carta Magna o la ley lo regulen; fuera de tales supuestos rige el principio de libertad: nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena (derecho público) ni privado de lo que ella no prohíbe (derecho privado)¹⁶.

¿Cómo reconocer el interés general? La respuesta está en el propio texto legal. El ordenamiento jurídico es un todo que expone las reglas de juego. En el derecho penal, el interés general se deduce de la clasificación de la acción penal, siendo la llamada “acción penal pública o acción pública” aquella en que el órgano representante de la sociedad – Ministerio Público – promoverá y ejercerá la acción, a fin de hacer justicia.

El valor justicia es indispensable en toda sociedad organizada y el Estado paraguay, así como todos sus habitantes aspiran a ella. La Constitución Nacional en el preámbulo enuncia a la justicia junto a la libertad y a la igualdad como los valores superiores, para, seguidamente, en el primer artículo declarar que se constituye en “Estado social de derecho”, en el cual prima la ley.

Respecto al poder público, siguiendo la corriente del constitucionalismo moderno, divide los poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control (Art. 3 CN), para luego dejar en claro que “hacer justicia” es competencia exclusiva del Estado, garantizando la legítima defensa (Art. 15 CN).

Es especial preocupación el acceso a la Justicia en condiciones de igualdad para todos los habitantes de la República, así como la igualdad ante las leyes (Art. 47 CN), y se regula que la administración de Justicia está a cargo del Poder Judicial, mientras que el Ministerio Público se constituye en el representante de la sociedad en la persecución de hechos punibles de acción penal pública, velando por el respeto de los derechos y garantías constitucionales.

Si la justicia es el interés general consagrado por la Constitución Nacional, el deber de denunciar es una manifestación de ella, pues, justamente a partir de ésta se activa la obligación de promover y ejercer la acción penal pública por parte del Ministerio Público.

¹⁶ Art. 9 de la Constitución Nacional.



El interés general –justicia– desplaza así al interés particular –intimidad o privacidad– que ampara el secreto profesional, incluso establecido como regla de interpretación expresa en el Art. 33 CN: “...mientras la conducta no afecta el orden público...”.

La norma deposita en los sujetos obligados a denunciar lo que se conoce como carga pública, pues éstos están llamados a honrar el deber de colaborar en bien del país. La ley determina en qué casos –denunciar hechos punibles de acción penal pública– prestarán este servicio, poniendo a conocimiento de la autoridad: Ministerio Público, en pos de la justicia – bien del país.

Las causas de justificación

A pesar de la contundencia que pueda representar la prevalencia del interés general, la doctrina –en medicina sobre todo– está dividida, ya que consideran que la obligación de guardar secreto únicamente puede ser revelada ante el “principio de justa causa”. Al respecto mencionan la tradición deontológica y el movimiento bioético¹⁷.

Para Ignacio González Magaña, el abandono del secreto profesional no es delito cuando “media una justa causa” de revelación, resultando imprescindible determinar qué debe entenderse por causa justa, pues no resulta suficiente el interés público, sino que se podría considerar en el caso de las víctimas: sustraerla del ciclo de la violencia, evitar su revictimización, activar los mecanismos para protegerla y contenerla¹⁸.

Lo sostenido por este autor se condice con el propósito de la norma: evitar un mal mayor, preservar a quien acude al profesional de seguir padeciendo situaciones ilegítimas. Ahora bien, la interpretación de lo que se entiende por “mal mayor” podría resultar muy subjetivo, por ello, se opta en este trabajo por sostener que únicamente el principio del interés general establecido y determinado en la norma servirá de base a la interpretación en cada situación.

¹⁷ Al respecto, el secreto profesional ya se contempla en el Juramento Hipocrático (2.300 a. J.C.) y se sigue recogiendo en la Declaración de Ginebra, en el Código Internacional de Ética Médica y en los diversos Códigos Deontológicos nacionales. Fuente: www.aceb.org/apuntes.htm#10_2 “Lecciones de Bioética”, nota para los alumnos del campus de Bellvitge de la UB que cursan la asignatura “Bioética y Deontología 2012”; Tema 10 “Deontología” del Dr. Jordi Ferre Jorge; Fecha de consulta: 24 de setiembre de 2014.

¹⁸ Fuente: <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=64831&print=2>. Doctrina Título: Los límites del secreto profesional frente a la obligación de denunciar que la Ley N° 24.417 impone a los profesionales de la salud. Autor: González Magaña, Ignacio. Publicación: Revista de Derecho de Familia y Sucesiones. Fecha: 08-05-2013. Cita: IJ-LXVII-831. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2013.



Podrían admitirse situaciones en las que colisionan dos derechos de igual jerarquía -intereses particulares– como sería el caso de la regulación de honorarios¹⁹, en el cual el profesional debe exponer al juez el trabajo realizado, que implica revelar el secreto profesional y, por tanto, operaría como una causa de justificación.

Entonces, ¿son análogos los términos “justa causa” y “causas de justificación”? Para ello, se recurre a la definición genérica de ambas. Se entiende por justa causa aquella circunstancia establecida en la norma, en la cual se protegen derechos individuales del sujeto obligado a denunciar –médico, según el caso– o de quien ha recurrido al profesional –paciente, según el caso– estableciéndose en cada situación²⁰.

Sin embargo, las causas de justificación son más amplias, pues operan como un permiso legal para obrar típicamente y se construye a partir de la siguiente estructura²¹:

a) Hallarse ante una situación de conflicto: dos obligaciones o deberes contrapuestos - la obligación de guardar secreto, frente a la obligación de denunciar hechos punibles de acción penal pública -;

b) La acción típica debe ser idónea y estar destinada a la solución del conflicto: revelar una información de carácter secreto a través de la denuncia, es decir, poner a conocimiento del Ministerio Público el dato o información o hecho, de acción penal pública en la cual el sujeto que ha recurrido ante el profesional es víctima o testigo (en ningún caso es admitida la autoincriminación);

c) Necesidad de la acción típica: únicamente revelando el secreto – total o parcialmente – se podrá iniciar la promoción y ejecución de la acción penal pública por parte del Ministerio Público, además, se podrá proteger y reconocer los derechos de la víctima o del testigo;

d) Racionalidad- Proporcionalidad: interés general (acción penal pública), ante

19 Op. Cit.

20 Ello se deduce de los principios que rigen la denominada “justa causa”, donde se considera que el primer beneficiario es la misma víctima, pues a través de la denuncia que realice el médico, “*se podrá visibilizar la problemática cotidiana que vive y sufre y asimismo, activar los mecanismos judiciales pertinentes para protegerla y contenerla, evitando su revictimización*” y el segundo beneficiario, es el entorno familiar de la víctima y el tercero en el orden de los beneficiarios es la sociedad. Fuente: Op. Cit.

21 En este sentido, las causas de justificación deben ser materiales y formales, inclinándose por señalar que la construcción de las causas de justificación requiere de más elementos que la sola mención de la norma. Fuente: Claus Roxin, Derecho Penal, Parte General, Tomo I, Editorial Civitas, págs. 596 al 600 y el material didáctico “Módulo I Subsunción Legal” del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, elaborado por Rocío Vallejo y Ricardo Preda.



el interés particular (intimidad de las personas); y deber de colaborar con la Justicia, revelando únicamente aquello que es útil para el descubrimiento de la verdad real.

La estructura de las causas de justificación constituye el criterio técnico más acertado al momento de sopesar la colisión de dos derechos o deberes. Igualmente, podría ser utilizado al momento de revelar el secreto profesional por otras razones igualmente valederas como serían los reportes en situaciones de emergencia epidemiológicas, la realización de pericias, al solicitar regulación de honorarios, al expedir certificados de nacido vivo o de defunción, entre otros.

Análisis de subsunción del hecho punible relacionado a la divulgación de secretos

El Código Penal prevé el siguiente hecho punible relacionado con la obligación de guardar secreto y su divulgación:

“Revelación de un secreto de carácter privado” (CP, Art. 147)

1° El que revelara un secreto ajeno:

- 1. llegado a su conocimiento en su actuación como,*
 - a) médico, dentista o farmacéutico;*
 - b) abogado, notario o escribano público, defensor en causas penales, auditor o asesor de Hacienda;*
 - c) ayudante profesional de los mencionados anteriormente o persona formándose con ellos en la profesión; o*

2. respecto del cual le incumbe por ley o en base a una ley una obligación de guardar silencio, será castigado con pena privativa de libertad de hasta un año o con multa.

2° La misma pena se aplicará a quien divulgue un secreto que haya logrado por herencia de una persona obligada conforme al inciso anterior.

3° Cuando el secreto sea de carácter industrial o empresarial, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta tres años. Será castigada también la tentativa.

4° La persecución penal del hecho dependerá de la instancia de la víctima. Se aplicará lo dispuesto en el artículo 145, inciso 5°, última parte.

5° Como secreto se entenderá cualquier hecho, dato o conocimiento:

- 1. de acceso restringido cuya divulgación a terceros lesionaría, por sus consecuencias nocivas, intereses legítimos del interesado; o*
- 2. respecto de los cuales por ley o en base a una ley, debe guardarse silencio.*



Presupuestos de la punibilidad

Se trata de un hecho punible doloso de acción.

Tipicidad

Tipo objetivo:

- **sujetos activos:** médico/ dentista/ farmacéutico/ abogado/ notario o escribano público/ auditor o asesor de hacienda/ ayudante profesional o persona formándose con ellos en la profesión/, otros respecto a los cuales por ley o en base a una ley tienen la obligación de guardar silencio;

- **sujetos pasivos:** paciente/ cliente/

- **verbo rector:** revelar / divulgar/

- **objeto:** secreto ajeno

- **resultado:** revelación del secreto ajeno a otro.

- **nexo causal:** el sujeto activo al realizar la acción de revelar/ divulgar el secreto ajeno creó un riesgo no permitido que generó el resultado que está protegido por la norma y lo que se pretendía evitar “la divulgación del secreto ajeno” (imputación objetiva). Si suprimimos mentalmente al sujeto activo, la acción de revelar/ divulgar no se hubiera producido y por ende, tampoco el resultado (conditio sine qua non)

- **elementos objetivos requeridos en el autor:** médico/ dentista/ farmacéutico/ abogado/ notario o escribano público/ auditor o asesor de hacienda/ ayudante profesional o persona formándose con ellos en la profesión/ otros respecto a los cuales por ley o en base a una ley tienen la obligación de guardar silencio.

Tipo subjetivo: se trata de un tipo penal doloso. Requiere que el sujeto activo conozca que el hecho, dato o información es “secreto ajeno”, que “no debe divulgarlo” y de todas maneras “quiere o anhela” realizar la conducta.

Antijuridicidad: ausencia de causas de justificación.

A este nivel operarían las siguientes causas de justificación:

- Obligación de denunciar (art. 286 CPP);



- Dictamen pericial (arts. 78, 79, 80, 81 y 223 CPP).
Al no configurarse el injusto no se aplica ninguna medida prevista como sanción penal (Art. 2 CP)

Reprochabilidad: es la reprobación basada en la capacidad del autor de conocer la antijuridicidad del hecho realizado y de determinarse conforme a ese conocimiento.

No se analiza en el caso de operar la causa de justificación; pues, al no ser antijurídica la conducta de los sujetos activos, no corresponde pasar al siguiente punto que es la reprochabilidad.

Punibilidad: no es punible una conducta que no sea típica, antijurídica y reprochable.

Casuística y jurisprudencia

Casuística nacional:

Caso sobre Lavado de dinero. Año 2011.

A raíz de la denuncia presentada por una persona allegada a uno de los principales actores del hecho de lavado de activos, realizada ante el Banco Central del Paraguay (BCP), se iniciaron los trabajos de inteligencia financiera a cargo de la Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero (SEPRELAD), a raíz de lo que se descubrió una cadena de entidades financieras, bancarias y casas de cambio involucradas.

Lo resaltante del caso, es como el “permiso legal” que levanta el secreto bancario hizo posible la promoción y ejecución de la acción penal pública a cargo del Ministerio Público, lo que denota a su vez que los propios sujetos obligados de reportar operaciones sospechosas se escudan bajo el manto del secreto profesional, impidiendo la investigación y sanción de este tipo de ilícitos.

La corrupción y la impunidad no deben ampararse en los llamados “secretos”, pues éstos fueron creados para el beneficio particular y de sobremanera el beneficio social es superior en estos casos.

Tribunales extranjeros:

- *Fallo de la Corte Constitucional de Colombia: Sentencia C-630/2012*²²

Extracto:

²² Fuente: www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/c-630_1912.htm; Fecha de consulta: 18 de julio de 2014.



“La jurisprudencia de esta Corporación, ha insistido en que, dados los valores y principios que deben ser protegidos por la labor que ejercen los revisores fiscales en garantía de las empresas y sus socios, los terceros y el Estado, no constituye vulneración alguna del secreto profesional la remoción del revisor fiscal cuando se compruebe que no denunció oportunamente la situación de crisis del deudor, contenida en el artículo 118 de la Ley 222 de 1995 (Sentencia C-538 de 1997); ni tampoco la obligación de informar a la superintendencia cualquier irregularidad de las que puedan derivarse situaciones que puedan ser causales de suspensión o revocación del permiso de funcionamiento de las sociedades, contenidas en el artículo 489 c. co. (Sentencia C-062 de 1998); ni frente a la expresión “En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional”, del mismo artículo 7 de la ley 1474 de 2011, al buscar que las operaciones de las empresas se ciñan a la normatividad y perseguir una finalidad ajustada a la Constitución”.

Comentario: El fallo es determinante para aclarar la relatividad del secreto profesional, cuyos extremos no son absolutos, sino que, ante determinadas situaciones donde está en juego el interés público –justicia–, la lucha contra la corrupción y la impunidad, toda obligación de guardar secreto se desvanece, pero no para su divulgación de acceso público, sino para el conocimiento de la autoridad competente.

- *Fallo de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 07 de junio de 2006, Corte Suprema provincial de Santa Fe, Argentina, 12 de agosto de 2011²³.*

Extracto:

La Corte Suprema de la provincia aceptó la denuncia de una médica que acusó a una de sus pacientes de haberse hecho un aborto a pesar que la Cámara de Apelaciones de Rosario dictaminó que, con esta denuncia, la médica había violado su secreto profesional. El máximo tribunal (integrado por los magistrados Rodolfo Vigo, Raúl Álvarez, Jorge Barraguirre, Casiano Iribarren, Decio Ulla y Roberto Falistocco) señaló:

“es a todas luces injusto que alguien pretenda ampararse en el deber del secreto profesional, para de ese modo hacer cómplice al profesional de un comportamiento cuyo objeto es privarle la vida a un inocente”.

²³ <http://oscarcienciapolitica.blogspot.com/2011/03/el-secreto-profesional-vs-el-deber-de.html>; Fecha de consulta: 29 de junio de 2012.



Las actuaciones se iniciaron en 1996, cuando una médica del hospital Centenario -de Rosario- recibió en la sala de ginecología a una joven con un cuadro infeccioso. Cuando comprobó que esa infección la había provocado un aborto, la médica hizo la denuncia en un destacamento policial, según contaron fuentes judiciales. Pero al mismo tiempo fue denunciada por su paciente por supuesta violación del secreto profesional.

La Cámara de Apelaciones rosarina resolvió que la denuncia no podía ser tomada en cuenta porque esa “persecución penal no había sido válidamente ejercitada”, precisamente por la violación del secreto profesional.

Comentario: La posición del máximo tribunal eleva la categoría del interés general -justicia- y el bien jurídico supremo -vida- por encima del secreto profesional y del principio de no incriminación. Esta determinación contradictoria a posiciones anteriores en casos análogos ha significado un cambio de paradigmas en el ámbito médico de esa provincia en particular, resultando así que la defensa a la vida es un interés general por el cual la justicia existe y, sin ella, ningún otro bien jurídico tiene relevancia.

Desde esta óptica, se sostiene que se deja de lado el principio de autoincriminación, aunque no podría tomarse como regla aplicable a la generalidad, pues deben analizarse las circunstancias fácticas de cada caso, para lo que podría recurrirse a la doctrina anglosajona del fruto del árbol envenado y sus excepciones, como solución jurídicamente aplicable. Lo que sí se aplica a la generalidad es que el secreto profesional no fue establecido para encubrir hechos punibles o volverse “mudos” ante la comisión de hechos punibles.

Conclusión

Es un derecho de rango constitucional la intimidad de las personas y su vida privada (Art. 33 CN), además de ser objeto de protección en el Código Penal, que regula en el Capítulo VII “Hechos punibles contra el ámbito de vida y la intimidad de la persona”, cuyo marco de protección no es absoluto, sino que es admitido como regla general, aunque con excepciones.

Estas situaciones extraordinarias están taxativamente establecidas y se denominan “permisos legales”, pues, la propia norma autoriza bajo determinados condicionamientos que el derecho a la intimidad y a la vida privada cedan ante otros derechos de mayor jerarquía: como el interés público.



Así, el conflicto entre dos normas: obligación de guardar secreto (intimidad y vida privada) confrontado con la obligación de denunciar (interés público) halla respuesta en el propio enunciado constitucional, desprendiéndose el siguiente razonamiento: toda información o dato que conozca un profesional comprendido en la obligación legal de guardar secreto, no debe ser dado a conocer ni divulgado ni tenerse acceso a los mismos, salvo cuando sea de interés público: obligación de denunciar hechos punibles de acción penal pública que lleguen a su conocimiento en el ejercicio de su profesión y no se trate de casos de autoincriminación.

Entonces, la obligación de denunciar hechos punibles de acción penal pública se constituye en un permiso legal que opera como una causa de justificación respecto al hecho punible de revelación de un secreto de carácter privado (tipo base) y a los tipos agravados.

La obligación de denunciar desprende el ropaje que el secreto profesional brinda a determinado dato, información o hecho, por lo que, el deber de abstención al que se refiere el Art. 206 del Código Procesal Penal comprende todo hecho secreto que conozca en razón de su profesión y que corresponda exclusivamente a la intimidad o a la vida privada de la persona quien le confió, en concordancia con la Constitución Nacional –Art. 33– que estará exenta de autoridad pública este tipo de situaciones.

De lo expresado se deduce que el Principio del interés general –obligación de denunciar hechos punibles de acción penal pública–, tiene prevalencia sobre el interés particular –obligación de guardar secreto–, por lo que todo profesional que conozca de un hecho punible de acción penal pública, en el ejercicio de la profesión, lo debe poner a conocimiento del Ministerio Público.

La problemática analizada conduce a una interpretación confusa y en cierta medida permisiva, que podría entenderse como la admisión de la prevalencia de guardar silencio ante la obligación de denunciar los hechos punibles de acción penal pública. Esto implicaría dar lugar a la preeminencia del interés particular sobre el interés general, por lo que resultaría interesante y adecuado la armonización de todas las normas que regulan la materia, conforme al enunciado de la Constitución Nacional vigente y de esta manera sentar las reglas claras para la correcta interpretación de la obligación de denunciar y el deber de colaborar con la justicia penal.



Bibliografía

- Constitución de la República del Paraguay.
- Código Penal paraguayo.
- Código Procesal Penal paraguayo.
- Código de Ética del Ministerio Público.
- Código de Organización Judicial.

Legislación especial y decreto:

- Ley N° 444/94, “Que ratifica el acta final de la ronda Uruguay del GATT”
- Ley N° 3.283/07 “De protección de la información no divulgada y datos de prueba para los registros farmacéuticos”
- Ley N° 1034/83 “Del comerciante”
- Ley N° 642/95 “De telecomunicaciones”
- Decreto N° 14135/06 “Normas reglamentarias a la ley 642/95”
- Ley N° 861/ 96 “General de bancos, financieras y otras entidades de crédito”
- Ley n° 1015/97 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”
- Ley n° 3783/09 “Que modifica varios artículos de la ley 1015/97 que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”.
- Ley 4503/11 “Inmovilización de fondos o activos financieros”.
- Decreto n° 8412/12 “Reglamentario de la Ley n° 4503/11 “De inmovilización de fondos o activos financieros”, que regula la inmovilización de fondos o activos financieros de personas físicas o jurídicas sobre quienes existan sospechas de estar vinculados al Financiamiento del Terrorismo, Actos de Terrorismo o una asociación terrorista”.
- Ley N° 836/80 “Código Sanitario”
- Ley 1626/00 “De la función pública”



- Ley 1562/00 “Ley Orgánica del Ministerio Público”
- Ley 4083/11 “Que crea el Programa de Acompañamiento y Protección a Víctimas y Testigos en procesos penales”
- Ley N° 1682/01 “Que reglamenta la información de carácter privado y su ley modificatoria 1969/02”
- Material didáctico del Módulo I de la Malla Curricular “Subsunción Legal”, del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, elaborado por Rocío Vallejo y Ricardo Preda.
- Roxin, Claus; Derecho Penal, Parte General. Tomo I. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito. Traducido al español la segunda edición por Diego Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal. Editorial Civitas, Madrid, España. Primera edición, 1997. Reimpresión 2000.

Fuentes electrónicas:

- “El secreto médico: apuntes sobre el secreto profesional del médico forense en Costa Rica”. Autor. Alexander Rodríguez Campos. Medicina legal Costa Rica v.16 n.1-2 Heredia set. 1999. Dirección: [www.google.com.py/Medicina Legal de Costa Rica](http://www.google.com.py/Medicina%20Legal%20de%20Costa%20Rica). Versión impresa ISSN 1409-0015. Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2011.
- “Secreto Profesional Medico”; Autor: Dr. Jorge Fiorentino Dirección: [www.google.com.py/Secreto Profesional Médico/Jorge Fiorentino/Argentina](http://www.google.com.py/Secreto%20Profesional%20Médico/Jorge%20Fiorentino/Argentina). Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2011.
- “Código de Derecho Canónico”; Dirección: www.es.catholic.net/aprendeaoorar/105/50/articulo.php?id=16256. Fecha de consulta: 02 de setiembre de 2014.
- “Secreto profesional médico”; Dirección: [www.adecria.org.ar/SECRETO PROFESIONAL MEDICO](http://www.adecria.org.ar/SECRETO%20PROFESIONAL%20MEDICO). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.
- “Lecciones de Bioética”, nota para los alumnos del campus de Bellvitge de la UB que cursan la asignatura “Bioética y Deontología 2012”; Tema 10 “Deontología” del Dr. Jordi Ferre Jorge; Dirección: www.aceb.org/apuntes.htm#10_2 Fecha de consulta: 24 de setiembre de 2014.



- “Los límites del secreto profesional frente a la obligación de denunciar que la Ley N° 24.417 impone a los profesionales de la salud”. Autor: González Magaña, Ignacio. Publicación: Revista de Derecho de Familia y Sucesiones. Fecha: 08-05-2013. Cita: IJ-LXVII-831. Dirección: www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=64831&print=2. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2013.
- “Sentencia C-630/12”, Bogotá DC, agosto 15 de 2012; Dirección: www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/c-630_1912.htm; Fecha de consulta: 18 de julio de 2014.
- “Secreto profesional vs. deber de denunciar”; Dirección: <http://oscarcienciapolitica.blogspot.com/2011/03/el-secreto-profesional-vs-el-deber-de.html>; Fecha de consulta: 29 de junio de 2012.
- “Código de Ética del Circulo Paraguayo de Médicos” extraído del artículo “Deontología de la medicina legal”, enviado por Vianny Villalba; Dirección: www.monografias.com/trabajos77/deontologia-medicina-legal/deontologia-medicina-legal2.shtml; Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011.
- “Código de Ética para el ejercicio profesional de la psicología en el Paraguay”; Dirección: www.pol.una.py/sites/default/files/files/bienestar/PrincipiosEticos_PSI_COLOGIA.pdf; Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011.
- “Código de Ética del Colegio de Abogados del Paraguay”; Dirección: www.colegiodeabogados.org.py/descargas/codigo-etica.pdf; Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011.

LA MEDIACIÓN COMO MEDIDA ALTERNATIVA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Sara Mariel Sosa Villalba *

Resumen

Los medios alternativos para la resolución de conflictos adversariales, son herramientas que los distintos países aplican para dar salidas a las controversias que se suscitan entre dos partes. En ese sentido, la mediación es una de las principales vías alternativas y se caracteriza por la intermediación de un tercero neutral a la pretensión, siempre que las partes tengan voluntad de dar salida a sus diferencias. Así, se convierten en los autores de la solución y acuerdan mecanismos para devolver a la víctima la paz trasgredida. El fin es lograr que tanto la víctima como el victimario puedan conversar, suavizar sus diferencias y devolver la paz social violentada, sin que un tercero les imponga el resultado, según el hecho punible y cuando la legislación contemple dicha alternativa.

La mediación es considerada una de las formas de la justicia restaurativa, donde la víctima y el victimario podrían resolver sus conflictos de una manera diferente que la judicial, pues la considerada como víctima tendrá una participación activa en la decisión y el victimario puede tomar conciencia y responsabilidad de sus actos, situación que según los estudios incide positivamente en la conducta del autor para la reinserción en la sociedad; económica, cultural y política.

* Abogada, egresada de la Universidad Tecnológica Intercontinental – UTIC (2005). Master en Migración, Refugio y Relaciones Intercomunitarias (Universidad Autónoma de Madrid), Master en Protocolo Diplomático (cursando Madrid), Posgrado en Relaciones Internacionales en el siglo XXI (Sociedad de Altos Estudios Internacionales. Madrid). Derecho Contencioso Administrativo – Especialidad Derecho de Extranjería (Madrid). Jefa de Departamento, en la Dirección de Análisis y Evaluación Curricular – CEMP.





Dimensión de la problemática a nivel nacional e internacional

El conflicto forma parte de la naturaleza humana, así como las diferentes manifestaciones culturales y sociales de nuestra especie, por tal motivo se constata que el ser humano a lo largo de toda su historia se vio obligado a buscar soluciones y formulas a través de la cuales pueda relacionarse con esta particular expresión de la conducta social.

En ese sentido, la mediación en cualquiera de las formas aproximativas con las que se ha presentado en diferentes momentos históricos, se ha convertido en una fórmula de éxito para resolver conflictos tanto en el ámbito nacional como internacional. Un modelo de búsqueda de acuerdo aplicado como medio alternativo a la solución de un conflicto adversarial.

En la actualidad, muchos países de los diferentes continentes volcaron su interés en la búsqueda de medidas alternativas para dar salida a los conflictos adversariales que se presentan entre sus habitantes en múltiples aspectos de la vida en sociedad. Muchos de estos países no han encontrado solución, a pesar de las fuertes medidas de represión a los infractores de la ley conforme a las distintas fórmulas aplicadas para cada caso. Esta situación, merece una especial atención para establecer acciones acordes a cada situación según la gravedad del caso en cuestión.

Dicho esto, es importante resaltar que existen hechos y acciones que atentan contra los principales bienes jurídicos objeto de protección de las distintas cartas magnas, las convenciones y tratados internacionales y legislación nacional de cada país que velan por los derechos humanos para la protección de los bienes jurídicos: vida, dignidad, libertad y, por consiguiente, sus bienes patrimoniales.

Cuando se trate de acciones contra estos principales bienes jurídicos, es necesario aunar esfuerzos para su protección, a través de medios apropiados para su salvaguardia, dejando un mensaje claro de su rigor y alcance en caso de atentar contra ellos. Sin embargo, no es menos cierto que existen muchas otras acciones u omisiones en las que se ven interpuestas las conductas humanas y que podrían buscarse otras salidas menos represivas y por consiguiente una solución de sus diferencias.

En ese sentido se propone la mediación como uno de los medios alternativos para la solución de conflictos, siempre que exista voluntad de las partes para zanjar sus diferencias y trabajar por una solución donde ambas partes expresen sus motivos y



razones. De esta manera el ofensor podrá explicar al ofendido las razones por las que cometió dicho hecho, cuáles fueron sus intenciones reales y pedir disculpas por el daño y dolor causado a esa persona y en los casos donde resulten daños patrimoniales, proponer una indemnización acorde para remediar el daño causado a la víctima y establecer otros tipos de consecuencias lógicas al ofensor según el caso, como ser: establecer medidas adicionales para un tratamiento psicológico, psiquiátrico, desintoxicación, trabajos sociales, etc.

Estas medidas, ofrecen a la justicia una salida rápida y económica cumpliendo con el principio de la economía procesal, legalidad, garantiza el acceso a la justicia de los sectores vulnerables quienes en otra situación no podrían, por carecer de medios económicos para solventar los honorarios de un abogado. Un ejemplo es el caso de los hechos punibles de lesión y amenaza, que constituyen unos de ilícitos más frecuentes que padecen los habitantes de la República del Paraguay, conforme a las denuncias que registra el MP, en los diez últimos años, y que conforme al artículo 17 del código penal vigente, son de acción penal privada, que requieren de la promoción de una querrela de la víctima, para lo que se precisa de la representación de un abogado.

Para estos casos la Defensoría Pública no cuenta con abogados defensores. Es decir, si el ofendido no cuenta con medios económicos para solventar los honorarios de un abogado particular, no podrá acceder a la justicia.

Esta problemática no es menos grave dentro de las políticas públicas del estado para la seguridad ciudadana, puesto que, sólo en el periodo del 2004 al 2013 (Ver gráfico 1), en el MP a nivel nacional, el 28% de las denuncias más frecuentes recibidas son de acción penal privada y a instancia de parte¹ y, conforme al Código Procesal Penal, el MP en el primer caso no tiene intervención y, en el segundo, sólo cuando la parte insta el proceso. Sin embargo, las víctimas recurren a las oficinas de la Policía Nacional o ante las sedes del MP para realizar sus denuncias.



¹ El Fiscal General del Estado, a través del Instructivo FGE N° 8 de fecha 25 de octubre de 2011, instruye: “...a los efectos de responder con eficiencia a los desafíos que impone el sistema penal y las exigencias de la ciudadanía, los jefes o encargados de las Oficinas de Mesas de entradas de todo el país, deben recibir todas las denuncias que se formulen y remitirlas al agente fiscal de turno asignado, quien es el facultado para analizar el relato de los hechos, extraer la información fáctica relevante y elaborar las diversas hipótesis, para decidir si existen o no elementos para impulsar un delito de acción penal pública, si se debe requerir alguna salida alternativa o en su caso desestimar la denuncia...”



Por lo expuesto, se puede afirmar que un alto porcentaje de la sociedad, víctimas de diferentes hechos punibles, tienen limitado el acceso a la justicia, en especial cuando aquellos son de acción penal privada². También, es oportuno recordar que los casos sobre hechos punibles de **hurto y daño**, pueden encuadrar como hechos bagatelarios, donde por el valor del bien se considera poco importante para que la justicia accione de oficio.

El proceso de investigación de los hechos punibles, por lo general, se tiende a dilatar como herramienta de la chicanería de los abogados, sumado a la alta morosidad judicial que afecta gravemente a la justicia y hace que una demanda se alargue innecesariamente en el tiempo sin recibir ninguna salida procesal.

La mencionada situación resulta muy costosa para el Estado y para el particular que la promueve. Es una problemática real, que estamos mal acostumbrados a soportar y hace que las víctimas decidan no presentar denuncias sobre los hechos punibles que sufren. Para otros, supone una gran impotencia la circunstancia de conocer quién fue autor de su afeción y no poder hacer nada al respecto. Este sentimiento es doblemente peligroso ya que puede desencadenar en la búsqueda de la justicia por el antiguo método de la justicia privada: “justicia por manos propias”.

La tendencia del actual sistema judicial a nivel mundial como fundamento de la protección de los Derechos Humanos y la dignidad de las personas, como resguardo del debido proceso, así como, lo estipulado en el Art. 18 de la CN que establece: “... *nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, contra su cónyuge o contra la persona con quien está unida de hecho...*” si bien es acertado e indiscutible que ningún ser humano debe ser sometido a tratos crueles e inhumanos para obtener la confesión de los hechos, muchos avivados la utilizan como una herramienta y licencia legal para mentir o simplemente para no colaborar con la justicia. Esta situación, poco favorece al encausado como justicia restaurativa puesto que, el autor no toma conciencia y responsabilidad de sus hechos, lejos de un acercamiento a la víctima para una reconciliación real, le dista considerablemente. En ocasiones la víctima pasa una dura confrontación para demostrar la verdad, pese a su carácter de víctima del hecho.

² El Instructivo FGE N° 9 de fecha 7 de diciembre de 2012, para establecer y unificar criterios con relación a la aplicación del art. 305 del CPP (la desestimación), dispone que: “...*la desestimación supone el primer filtro para evitar perder tiempo en investigar o practicar diligencias cuando es manifiesto que el caso no entra en el ámbito de actuación del Ministerio Público...*”



Marco conceptual. Definiciones

Cuando se habla de medidas o medios alternativos para la resolución a un conflicto, existen varias figuras que pueden ser utilizadas según sea más apropiado para cada caso. Entre los métodos más conocidos se encuentran:

La Mediación: es la acción y efecto de mediar una actividad desarrollada por una persona de confianza de quienes sostienen intereses contrapuestos, con el fin de evitar o finalizar un litigio³. La característica principal de la mediación es la participación de un tercero neutral a la pretensión, que debe ser profesional. Asimismo, debe darse la situación de que la pretensión sea posible de mediación, que las partes deseen someterse voluntariamente a la mediación, la confidencialidad de los temas tratados en las sesiones, así como la agilidad para llegar a la solución y el abaratamiento del costo.

El Arbitraje: acción o facultad de arbitrar. Procedimiento extrajudicial para resolver conflictos de intereses mediante sometimiento de las partes, por mutuo acuerdo, a la decisión de uno o varios árbitros. Ej. Contrato de Arbitraje, que consiste en el compromiso de someter a la decisión de uno o varios árbitros la solución de una controversia presente o futura, que obliga a cumplir la resolución arbitral e impide conocer a los jueces y tribunales⁴.

La Conciliación: acuerdo de los litigantes para evitar un pleito o desistir del ya iniciado. Se procede a través de la comparecencia de las partes desavenidas ante un juez, para ver si pueden avenirse y excusar el litigio⁵.

La Negociación: Tratos dirigidos a la conclusión de un convenio o pacto. Ej. Negociación que llevan a cabo los sindicatos de trabajadores y los empresarios para la determinación de las condiciones de trabajo y que, normalmente, desemboca en un convenio colectivo⁶. En este tipo de mecanismo, solo participan las partes sin la intervención de un tercero. Cada parte presenta una propuesta con sus fundamentos, se somete a una discusión y se analiza la viabilidad hasta llegar a un acuerdo entre las partes. Este acuerdo se denomina la negociación.

Los principios que rigen en la mediación son:

La confidencialidad referente a las conversaciones y temas que son tratados en

3 www.rae.es. Página Web oficial - Real Academia Española. Fecha de revisión 15/10/14.

4 Idem.

5 Idem.

6 Idem.



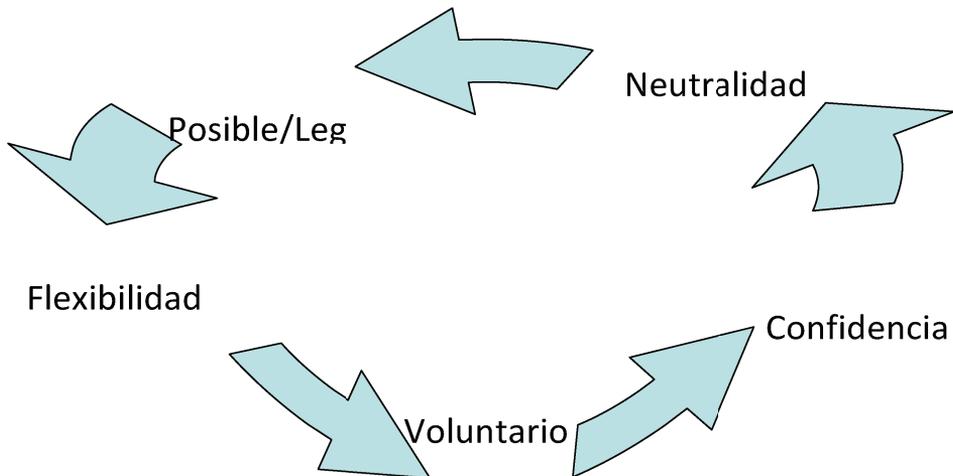
las distintas sesiones, salvo el acuerdo final, que debe labrarse por escrito para elevar al juez competente para su homologación.

La *flexibilidad* es otro de los principios indispensables dentro de la mediación ya que las partes son los protagonistas y ellos tienen el poder de la decisión.

La *voluntad* es lo principal, de ello depende que el caso o pretensión sea derivado a mediación o, al menos, que una de las partes tenga iniciativa, salvo que el juez –por la característica del caso– considere oportuno remitir para dar salida a través de la mediación.

La *neutralidad*; la participación de un tercero neutral a la pretensión, que puede ser a instancia judicial en el marco de un juicio, donde el juez competente remite la causa para su mediación o extra judicial, cuando las partes se someten a la mediación particular para buscar una salida a la pretensión.

Debe ser posible de mediación, es decir que el caso o la pretensión sea *posible* de mediación por que la *ley* lo permite y existe voluntad de las partes.



Principio de la Intervención mínima

El principio de la intervención mínima, establece que el estado no debe utilizar la acción penal represiva cuando exista la posibilidad de utilizar otros instrumentos jurídicos no penales para restablecer el orden jurídico violado. El convencimiento



de que la pena es un mal irreversible y una solución imperfecta que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, obliga a reducir al máximo la utilización del derecho penal, debiendo ser considerado como la última ratio. Es decir, para proteger a la sociedad se deben agotar los medios menos lesivos antes de acudir al derecho penal⁷.

Perfil y función del mediador

Es sumamente importante resaltar que no todas las personas pueden ser mediadoras, por carecer del perfil necesario para actuar como mediador. Dicho perfil, además de la actitud natural que pueda tener el mediador, debe basarse en la necesidad de contar con una aptitud para conocer las técnicas y herramientas a utilizar en el proceso de la mediación. En ese sentido, cada legislación establece el perfil técnico que debe reunir un mediador como ser: psicólogo, abogado, trabajador social, sociólogo etc. Además debe tener una formación en mediación. En el caso de España, se exige que el mediador realice un curso de mediación con una carga horaria mínima de doscientas horas.

En el caso de Paraguay, se establece un registro y formación específica⁸ para los mediadores penales a fin de resguardar que los mismos tengan la aptitud suficiente para actuar de mediador penal y que se encuentren inscriptos en el registro de mediadores especializados en la materia. Asimismo, necesariamente deberán integrar el plantel de la Dirección de Mediación del Poder Judicial (*ver tabla 4*) conforme al artículo 28 de la Resolución 4.767/13, de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 29 de octubre de 2013, por el que se aprueba el Reglamento de la Mediación penal.

La función del mediador consiste en escuchar la pretensión de las partes, cuál es su objetivo y que desean conseguir⁹. Es un proceso en el que se trata de dirigir a las partes para llegar a un acuerdo, pero siempre respetando la pretensión de cada uno¹⁰. El acuerdo siempre será la voluntad de ambas partes. En caso de que el mediador observe la importancia

7 Manual, Servicio de mediación penal: víctima – infractor. Asociación AMEPAX. Castilla y León, España.

8 Art. 28, Resolución N° 4767/13, de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 29 de octubre de 2013, por el que se aprueba el Reglamento de la Mediación penal. : “... La inclusión en el registro especial requiere la superación de una capacitación específica. El programa de capacitación deberá contener:

- a) El reglamento de Mediación Penal
- b) Conocimientos básicos del sistema de Justicia Penal referidos a preceptos contenidos en el Código Penal y Código Procesal Penal de incidencia en el proceso de mediación y el manual de mediación penal
- c) Teoría y práctica de técnicas específicas de mediación penal...”

9 Las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz resalta que: “... La preparación es, en primer lugar y sobre todo, responsabilidad de los Estados o las organizaciones que pretenden desempeñar una función de mediación...”

10 Art. 14 de la Acordada 198/2000, del Poder Judicial: “ El mediador tendrá amplia libertad para sesionar con las partes, pudiendo efectuarlo en forma conjunta o por separado con cada una de las partes, absteniéndose de favorecer con su actitud a una de ellas y preservando el deber de confidencialidad”



y necesidad de intervenir para aclarar algún punto, puede hacerlo, pero siempre con el fin de que las partes comprendan el significado y alcance de lo que se solicita.

La función de la mediación no es una sesión de terapias o de consejos, sino que cumple una función complementaria para que las partes puedan comunicarse y ser capaces de escucharse el uno al otro. Cuando se logra esa comunicación no se precisa necesariamente recurrir a un abogado o a una instancia judicial. Ellos mismos pueden decidir una salida a su pretensión, a diferencia de la instancia judicial, donde el que dicta la salida a través de una sentencia es el juez y no siempre se escucha a las partes, ni se tienen en cuenta sus necesidades. Esta situación se observa claramente en los casos de acción penal pública o a instancia de parte, donde la víctima no forma parte del proceso de investigación. Esto es, en razón de que el ejercicio de la acción y, por ende la investigación, son potestad exclusiva del Ministerio Público; la víctima no decide, pues puede tener acceso al proceso de investigación –en la medida en que lo dispone el art. 67 del CPP–, pero no tiene incidencia en la decisiones que se toman.

Marco legal y ámbitos de aplicación de la mediación

En principio, la mediación puede darse en todos los casos donde existan conflictos y personas. Entre ellos se pueden citar: la mediación cultural, familiar, escolar, laboral, comunidad de propietarios, civil, comercial y penal, conforme a lo admitido por la ley, cuando la denuncia, por su carácter, sea pasible de una salida mediante la mediación.

En ese sentido, el origen de la mediación en Paraguay se encuentra en la Acordada N° 198/00, de la Corte Suprema de Justicia, por la que se crea el Servicio de Mediación del Poder Judicial para causas que se encuentran en trámite en las jurisdicciones Civil, Comercial, y Laboral, de la Niñez y de la Adolescencia y los Juzgados de Paz de la Capital, “...con el fin de garantizar la Paz social y el cumplimiento de los objetivos constitucionales del poder judicial...”¹¹

El segundo eslabón legal de la mediación se encuentra en la Ley 1879/02, de Arbitraje y Mediación. Dicha Ley establece que el ámbito de aplicación del arbitraje se limitará al sector privado, a nivel nacional e internacional, cuando deban ser aplicados en el territorio de la república, cuyo objeto verse sobre una cuestión transigible y de contenido patrimonial¹².

11 Acordada N° 198/00, de la CSJ, de fecha 27 de diciembre de 2000, por la que se dispone la creación del Servicio de Mediación

12 Art. 1 y 2, Ley 1879/02, de Arbitraje y Mediación, de fecha 24 de abril de 2002.



En la misma línea, la Acordada N° 428/2007 de la CSJ, dispone extender el Servicio del Sistema de Mediación, previsto en la Acordada 198/00 de la CSJ, en materia penal a través de un plan piloto en la gestión jurisdiccional de los Tribunales de Sentencia para los delitos de acción penal privada¹³. En la mencionada Acordada la misma se “*declara de interés para la administración de Justicia la implementación de los métodos alternativos de resolución de conflictos, especialmente la mediación*”

La inclusión de la acción penal privada al ámbito de la mediación se sustenta en el enunciado del Art. 424 del CPP, de la Conciliación, que establece: “*Admitida la querrela, se convocará a una audiencia de conciliación, dentro de los diez días.*”

Por acuerdo entre acusador y acusado podrán designar un amigable componedor para que realice la audiencia”. Sobre este artículo en particular, cabe resaltar que la Ley 1879/02, de Arbitraje y Mediación en su artículo 54, delimita como objeto de mediación todo asunto que sea susceptible de “...*transacción, conciliación o arbitraje...*”.

Es oportuno resaltar la importancia que dedica las Naciones Unidas a la utilización e implementación de la mediación como medio alternativo para la solución de conflictos, para lo cual elaboró “*Las Directrices para una mediación eficaz*”, en la que se subraya la importancia de los arreglos pacíficos de controversias y conflictos estatales e interestatales. Dicho documento aboga por la necesidad de una mediación profesional, coordinada, coherente e inclusiva en los ámbitos en los que intervienen cada vez más agentes.

¿Cuál es el fin de la mediación?

La mediación en el contexto actual de la justicia internacional es denominada –**Justicia restaurativa**– que presenta un paradigma social diferente al objetivo de la clásica justicia penal que es la **represión del ofensor**, como una forma de recomponer la seguridad y la paz social. Los preceptos de esta justicia tradicional presentan cada vez mayores incongruencias que lo alejan del fin y objeto de las penas. La Constitución paraguaya en su art. 20 establece que “...*Las penas privativas de la libertad tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad...*”.

Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las Convenciones y Tratados Internacionales, velan por el cumplimiento del fin de las

¹³ Art. 2 y 3 de la Acordada N° 428/2007 de la CSJ, de fecha 13 de octubre de 2007, dispone extender el Servicio del Sistema de mediación previsto en la Acordada 198/00 de la CSJ.



penas recogidos en la Constitución Nacional y en el Código Penal vigente¹⁴.

La ley de Arbitraje y Mediación en su Art. 53, define a la mediación y fija el fin de su aplicación, como: *“un mecanismo voluntario orientado a la resolución de conflictos, a través del cual dos o mas personas **gestionan por sí mismas la solución amistosa de sus diferencias**, con la asistencia de un tercero neutral calificado, denominado mediador”*¹⁵.

También las Naciones Unidas, elaboró Directrices para una mediación eficaz, que fueron publicadas como anexo al informe del Secretario General Ban Ki-moon, sobre el fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución (A/66/811, de fecha 25 de junio de 2012)¹⁶.

El fin y objeto de la mediación prevé una atención especial a las víctimas conforme a lo establecido en la Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en los siguientes términos: *“las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional, ... se establecerán y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales y oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles...”*. Asimismo, se refiere al resarcimiento en los siguientes términos *“...los delinquentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, sus familiares y las personas a su cargo. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos...”*.

Dichos principios, estipulados por las Naciones Unidas son de escaso cumplimiento en la práctica, pues la justicia actual no responde a dichas exigencias y necesidades por la gran morosidad judicial que se registra y, cuando se cita la reparación e indemnización a las víctimas, la justicia penal, no abarca dicho ámbito, pues se direcciona a la represión y sanción de la conducta antijurídica del ofensor. En

14 Art. 3 de la Ley N° 1160/97, modificada por el Art. 1 de la Ley N° 3440/08, Principio de Prevención: *“Las sanciones penales tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad”*, en concordancia con el artículo 39 inciso 1° del mismo cuerpo legal.

15 Ley N° 1879/02, de Arbitraje y Mediación, de fecha 24 de abril de 2002.

16 Sitio Web: www.peacemaker.un.org, revisado en fecha 20/11/14



su caso, la víctima deberá recurrir a la jurisdicción civil para solicitar la indemnización que considere pertinente¹⁷ o ejercerla conforme al artículo 29 del CPP.

Reseña histórica y ámbito de aplicación de la mediación en el Ministerio Público

El principio de la mediación y conciliación en el Ministerio Público se halla en su primer Anteproyecto de Ley Orgánica, que data del año 1995, titulado “*Propuesta de reforma de la Justicia Penal planteada por la Fiscalía General del Estado*”, posterior al cambio de gobierno y la vigencia de la nueva Constitución Nacional de 1992, que sitúa al Ministerio Público dentro de la estructura del Poder Judicial, aunque con autonomía funcional y administrativa. Con arreglo al mencionado anteproyecto, la oficina de mediación adquiriría la categoría de órgano auxiliar, creado como apoyo a la gestión del fiscal general.

De esta manera en el Título V, referente a la mediación y conciliación, según lo establece en el art. 142 del citado anteproyecto: “*El Ministerio Público propiciará la utilización de todos los mecanismos sociales de mediación y conciliación que permitan la solución pacífica de los conflictos.*

Auxiliará a las organizaciones y personas que cumplan estas funciones y coordinará el funcionamiento de las entidades administrativas.

Asimismo promoverá la difusión de la utilización de métodos alternativos al litigio judicial para la solución de las controversias”.

El análisis del presente artículo permite apreciar que desde el anteproyecto de la Ley Orgánica, el Ministerio Público, reconoce la importancia de la mediación y conciliación como medida alternativa para la solución de conflictos, de tal manera que en su estructura, le otorga la categoría de órgano auxiliar (Dirección). Con ello, se infiere el valor que se le confiere a la mediación, más aún al determinar que el Ministerio Público propiciará su utilización como mecanismo para dar salida pacífica a los conflictos, así como que promoverá no solo su utilización, sino también su difusión.

Asimismo, en el Art. 97 del anteproyecto se resaltan de manera específica, las funciones de la Dirección de Mediación y Conciliación, como encargada de la organización y dirección de los Centros de Mediación y Conciliación¹⁸. Se determina

¹⁷ Art. 27, CPP, de la Acción Civil. “...*La acción civil para la reparación o indemnización de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, sólo podrá ser ejercida por el perjudicado o sus herederos, en los límites de la cuota hereditaria...*”

¹⁸ Artículo 97 De la Dirección de Mediación y Conciliación.



de manera precisa que la mencionada dirección “*estará a cargo de un director, con experiencia comprobable en este campo*”, ya que el éxito de su aplicación como salida alternativa es directamente proporcional a la persona encargada de su administración y funcionamiento, quien deberá contar con el conocimiento y experiencia suficiente para lograr el fin esperado.

Función de la Oficina de Mediación en la Matriz de Organización para el Área Penal del Ministerio Público, año 2000¹⁹

Conforme a los datos que obran en la matriz del MP de 2006 sobre la Oficina de Mediación, se hace referencia a cuestiones fundamentales para el funcionamiento y dirección de la oficina encargada de mediación, tales como: marco de funcionamiento, funciones principales y funciones que corresponden al Jefe de la Oficina de Mediación. Así mismo, delimita las relaciones que la oficina puede tener con otras unidades del Ministerio Público: unidades fiscales, dependencias y unidades especializadas.

- **Marco de Funcionamiento:** *Es un organismo especializado del Ministerio Público que coadyuva la labor de los Fiscales en los casos en que las leyes permitan la mediación, la aplicación del criterio de oportunidad o la suspensión condicional del procedimiento; de manera tal a que se apliquen cuando procedan los institutos citados, a fin acelerar la terminación de las causas y dar soluciones rápidas a los conflictos penales.*

Entre sus funciones se resaltan algunas que se consideran fundamentales²⁰:

- *Atender los casos remitidos por las Unidades Fiscales y buscar los acuerdos, compromisos de reparaciones, conciliación y las reglas de conducta a las que*

La dirección de Mediación y Conciliación organizará y dirigirá los Centros de Mediación y conciliación. Para ello deberá:

1. *velar por el correcto desempeño de los Centros, proponer al Fiscal General a los encargados de ellos e impartir instrucciones para el desempeño de sus tareas.*
2. *promover la utilización de los mecanismos de mediación y de todas las formas de conciliación de los conflictos*
3. *velar por el cumplimiento del principio general de conciliación previsto por ley*
4. *coordinar el funcionamiento de las distintas oficinas del Ministerio Público para facilitar la conciliación de los conflictos*
5. *realizar estudios e investigación que permitan perfeccionar los mecanismos de mediación y conciliación.*
6. *proponer a las autoridades administrativas medidas de prevención de los conflictos o vías alternativas de solución*

Estará a cargo de un director, con experiencia comprobable en este campo.

¹⁹ Diseño de Matriz de Organización del Área Penal del Ministerio Público – Oficina Técnica de Implementación de la Reforma, Asunción – Paraguay. 2000. Pg. 32.

²⁰ Idem



accede el imputado, de manera a exigir el cumplimiento de los requisitos en los casos en que las leyes vigentes lo permitan.

- *Convocar a los actores del conflicto.*
- *Realizar las entrevistas conjuntas o por separado según el caso para lograr los acuerdos legales.*
- *Producir las actas de conciliación o mediación para remitir a los fiscales para los trámites y de igual manera cuando no se logra ningún acuerdo para proseguir la instancia ordinaria.*
- *Registrar los datos principales de todos los casos que ingresan a la oficina y abrir carpetas de seguimiento.*
- *Establecer los criterios de aplicación para las medidas alternativas, de manera a que el Ministerio Público fije una política respecto a esos hechos punibles.*
- *Presentar informes mensuales al Fiscal General.*

La Oficina de Mediación del Ministerio Público cesó en sus funciones por disposición del Fiscal General del Estado, por Instructivo General FGE N° 2, del 21 de febrero de 2011 en los siguientes términos: “... *ante la promulgación de la referida ley, y las disposiciones establecidas en nuestra Ley Orgánica y en el Código Procesal Penal, la Fiscalía General del Estado creyó conveniente dar por concluidas las tareas encomendadas a las oficinas de mediación, creadas mediante Resolución FGE N° 110/2000 y en consecuencia dispuso el cierre de las mismas ...*”.

En la misma Instrucción General, direcciona a los agentes fiscales que la audiencia de conciliación podrá realizarse en cualquier momento antes de dictada la sentencia definitiva con autoridad de “*cosa juzgada*” y por acto realizado ante un Centro de Mediación. Asimismo, se prevé que los agentes fiscales deberán abstenerse de requerir audiencias de conciliación en los hechos punibles contra los bienes de las personas catalogados como “agravados” en el Código Penal.

Hechos Punibles denunciados con mayor frecuencia en el periodo 2004 a 2013

Conforme a la información que obra en la base de datos del Ministerio Público²¹, se observa durante el periodo comprendido entre 2004/2013 que los hechos punibles denunciados con más frecuencia, a nivel nacional, son:

Hurto, Hurto Agravado, Robo, Robo Agravado, Amenaza, Exposición al

²¹ Fuente. Base de datos de la Dirección de Denuncias Penales, procesado y facilitado por la Dirección de Planificación del Ministerio Público.



Peligro en el Tránsito Terrestre, Estafa, Daño, Violencia Familiar y Lesión.

En la tabla 1 y gráfico 1, se ilustra las cantidades y porcentajes de denuncias de dichos hechos punibles a los efectos de hacer visible cómo fueron aumentando paulatinamente, así como las tendencias creciente y decreciente de los hechos punibles hasta el año 2013²² (ver tabla 3).

Los datos estadísticos del Ministerio Público²³ revelan la cantidad de denuncias por hechos punibles que recibe cada año, así como la desproporción entre las causas recibidas y la cantidad de agentes fiscales y la discrepancia en la cantidad de agentes fiscales por habitante.

Conforme a los mencionados datos estadísticos en el año 2013 (**ver tabla 3**), cada agente fiscal atendió un promedio de quinientos veinte y ocho (528) causas por año y se registra que el Ministerio Público cuenta con un promedio de un (1) agente fiscal para veinte mil setecientos cuarenta y cuatro (20744) habitantes, lo que equivale a una tasa de 5 agentes fiscales por cada 100000 habitantes, aproximadamente (cabe recalcar que sólo se computa el área penal).

Además, se analizan los hechos punibles más frecuentes denunciados ante el Ministerio Público en los diez últimos años, a fin de demostrar que muchos de ellos podrían tener salida a través de la mediación, como son los casos de: *“hurto, amenaza, obstrucción al resarcimiento por daños en accidente de tránsito, estafa, daño y lesión”*, según las circunstancias fácticas de cada caso y siempre que constituyan delitos que no superen una pena máxima de los cinco años de prisión²⁴. De esta manera, aproximadamente el 50% de las causas citadas podrían someterse a la mediación.

Por lo expuesto, es recomendable para el Ministerio Público la utilización de la mediación como salida alternativa al proceso penal, a los efectos de descongestionar la gran cantidad de causas que quedan a cargo de los agentes fiscales. De esta manera,

²² Idem.

²³ **“Art. 17. Acción privada.** *Serán perseguibles exclusivamente por acción privada los siguientes hechos punibles: Maltrato físico, lesión, lesión culposa, amenaza, tratamiento médico sin consentimiento, violación de domicilio, lesión a la intimidad, violación del secreto a la comunicación, calumnia, difamación, injuria, denigración de la memoria de los muertos, daño y uso no autorizado del vehículo automotor. En estos casos se procederá únicamente por querrela de la víctima o de su representante legal, conforme al procedimiento especial regulado en este código”*

²⁴ Art. 11, de los Delitos de acción pública. Resolución 4767/13 de la CSJ, que reglamenta la Mediación y Arbitraje: *son susceptibles de derivar a mediación los procesos penales seguidos por los siguientes delitos: coacción, invasión del inmueble ajeno, violación de la confidencialidad de la palabra, apropiación, hurto simple, obstrucción al resarcimiento por daños en accidentes de tránsito, hechos punibles contra los derechos de propiedad intelectual, estafa, lesión de confianza e incumplimiento del deber legal alimentario*



se logrará disminuir considerablemente la morosidad en la tramitación de los procesos investigativos a nivel nacional y posibilitará que los agentes fiscales centren su atención en los casos más graves cumpliendo con rigurosidad el rol que le compete a la institución.

En ese sentido, el resultado redundará en beneficio del Estado paraguayo y de la sociedad toda, puesto que mejorará la seguridad proporcionalmente en la medida en que los infractores observen que la justicia llega de forma ágil a todos los sectores de la sociedad. Sin lugar a dudas, un país donde la justicia alcanza a todos y los conflictos se solucionan para restablecer la paz social, constituye un atractivo para inversiones extranjeras, lo que trae consigo desarrollo socioeconómico y mejores oportunidades para un mejor nivel de vida.

De la misma manera es importante analizar la necesidad de contar con un plantel de agentes fiscales según el aumento de los hechos punibles en los distintos departamentos a nivel nacional puesto que, se puede observar, por ejemplo, en el Departamento Central que en el año 2013 se recibieron 18.667 causas, para una cantidad de 52 agentes fiscales, que equivalen a un promedio de 2,8, causas por agente fiscal, por día. Mientras que en Asunción, a cada agente fiscal le corresponde una (1) causa por día. *Ver tabla 2.*

Asimismo, en vista a la gran cantidad de denuncias por hechos punibles de acción penal privada que recibe el Ministerio Público, se observa la imperiosa necesidad de establecer políticas de Estado, acordes a la situación actual que registra el país, a fin de crear mecanismos y herramientas para la seguridad ciudadana.

En este contexto, es sabido que la Policía Nacional es la institución encargada de la prevención y seguridad de los habitantes de la República. No obstante, la problemática actual urge una instancia que represente a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales, sin discriminar si el hecho punible que le afecta corresponde al ámbito de la acción penal pública o privada.

Ello es así, a los efectos de garantizar el acceso a la justicia de los sectores especialmente vulnerables, puesto que el Código Procesal Penal vigente –en sus Art. 14 de la acción penal, Art. 15 de acción penal pública y Art. 16 de la instancia de parte– limita la competencia y ámbito de actuación del MP que le es atribuido en la Carta Magna en el art. 268, que dispone: “*Son deberes y atribuciones del MP: 1) velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales; 2) promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difuso,*



así como los derechos de los pueblos indígenas; 3) ejercer acción penal en los casos en que, para iniciarla o proseguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley”.

El citado artículo constitucional establece la competencia del Ministerio Público en los términos de acción penal pública al sólo efectos de referirse al patrimonio público y social conforme al numeral 2 del mismo artículo constitucional. Queda claro que, no hace una discriminación entre la acción penal pública y la acción penal privada al momento de delegar la función de velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales, ni al ejercicio de la acción pública, salvo cuando fuere necesaria la instancia de la parte para su inicio. Por lo tanto, es necesario y urgente pensar en una salida que subsane esta problemática.

La mediación en el Reino de España

La mediación penal en España nace ante la necesidad que observaron los jueces para dar otra salida a los conflictos, especialmente, cuando aquellos puedan ser resueltos de otra manera, sin la necesidad de una instancia judicial, como se presenta dentro de una comunidad de propietarios, donde se observa la necesidad de una conversación para llegar a una salida, como sucede en el ámbito laboral entre compañeros, o un conflicto familiar donde sólo las partes podrán poner fin a la controversia, puesto que, la situación seguirá salvo que conversen entre ellos.

Se pudo observar que la víctima en el proceso penal es situada en un plano prácticamente de testigo, donde su deber es declarar y relatar la forma en que sucedieron los hechos. Esta situación la expone a ser revictimizada lejos de lograr la paz y tranquilidad, puesto que la defensa en todo momento tratará de desacreditar su testimonio para defender a su cliente. Por tanto, la víctima debe demostrar en todo momento que su relato o testimonio es verdadero. Esta situación la expone a vivir momentos difíciles, tristes, a sentirse sola, desprotegida y con miedo. En ocasiones no comprende porqué, siendo la víctima, debe pasar por esa situación.

De esta manera inicia la mediación en el año 2003, aun cuando no contaban con una ley de mediación, a pesar de la Directiva de la Unión Europea sobre mediación. Fue aplicada inicialmente en Cataluña, País Vasco y, luego se extendió hasta Madrid y las demás ciudades españolas.

Esta figura es aplicada por los jueces de garantía y los jueces de apelación, no solo para delitos leves, ofensas menores o de faltas –como son los casos de hurtos o



estafas– sino también es utilizada para casos penales relevantes como: el caso de los miembros del grupo terrorista ETA arrepentidos que desean pedir perdón a sus víctimas y/o familiares de las víctimas. En este sentido, se puede considerar que el delito de terrorismo es uno de los hechos más graves que existe en la legislación española, sin embargo, se utiliza este método cuando se considera el momento adecuado para hacerlo. Es importante resaltar que en este caso, es necesario el trascurso del tiempo para que tanto víctima como victimario puedan conversar, escuchar y ser escuchado.

Mirada hacia la mediación en Latinoamérica

En toda Latinoamérica el Método Alternativo de Solución de Conflictos (MASC) está en pleno desarrollo, especialmente la mediación. La MASC no puede estar ausente en el proceso de modernización de la Justicia. Con la práctica social de estas formas alternativas de resolución de conflictos, se cumplirán los objetivos del movimiento MASC que podemos sintetizar en: lograr un mejor funcionamiento de los tribunales, incrementar el acceso a la justicia, dar mayor participación a la ciudadanía en la solución de sus propias disputas y, finalmente, instaurar una forma pacífica, cooperativa y democrática para tratar las desavenencias sociales²⁵.

Debe recordarse que el poder de las partes para solucionar sus propios conflictos es la expresión de una sociedad democrática y el acceso a la justicia para los grupos más débiles, será la real expresión de una sociedad justa e igualitaria.

Conclusión

Las medidas o métodos alternativos de resolución de conflictos son herramientas que gozan de una amplia aceptación a nivel mundial, al igual que en los países latinoamericanos, en donde cada estado fue implementando su aplicación en el marco de las políticas públicas con el fin de garantizar el acceso a la justicia de todas las personas, la economía procesal, la agilidad de las soluciones, el bajo costo para el estado y, por sobre todo, una modalidad distinta e innovadora que genere un cambio de paradigma social en la conducta de las personas dentro de la sociedad. De manera que, cada persona sea consiente y responsable de sus acciones u omisiones frente a los demás miembros de la sociedad en un estado de derecho.

En ese sentido, la mediación como medio alternativo de resolución de conflictos adversariales busca mediante la voluntad de las partes, identificar las diferencias,

²⁵ Arbitraje y mediación en las Américas. Coordinadores: Dr. Juan Enrique Vargas Viancos y Dr. Francisco Javier Gorjón Gómez.



asumir una actitud responsable, que las partes sean capaces de buscar una salida a sus diferencias a través de vías más simples y expeditivas, sin que un tercero les imponga una solución, como sucede con las sentencias judiciales.

Estas medidas alternativas de resolución de conflictos, no pretenden reemplazar a la instancia judicial, pues existen hechos punibles que por la importancia del bien jurídico que protegen, como ser <<la vida>>, no será ni discutible una posible mediación, cuando la puesta en peligro o violencia sufrida así lo ameriten.

Sin embargo, es importante resaltar que un alto porcentaje de denuncias sobre hechos punibles que recibe con más frecuencia el Ministerio Público, no constituyen casos muy graves y complejos, por lo que, pueden ser encaminados por esta vía cuando se den los presupuestos. Con ello, por un lado, se podrá coadyuvar a la disminución de la morosidad judicial que afecta las instituciones afines a la justicia, como ser: Ministerio Público, Poder Judicial y Defensoría Pública, así como colaborar con la disminución de los costos que supone al Estado el sistema de administración de justicia.

Por otra parte, se logrará que los sectores más vulnerables de la sociedad puedan acceder a la justicia. Las víctimas, con este otro escenario podrán resolver sus desavenencias a través de la mediación, donde recibirá un trato especial, sin demoras innecesarias y sin confrontaciones que podrían conducir a la revictimización, lejos del resarcimiento e indemnización por los daños causados a su persona, patrimonio, familia o personas que se encuentren a su cargo y/o tutela.

Dicho esto, se recomienda la implementación de la mediación como medida alternativa para la resolución de conflictos en los procesos penales leves y debidamente reglamentada, donde las partes sean identificadas, tengan voluntad de buscar solución a su conflicto y que el ofensor no sea reincidente o haya incumplido una medida anterior por la misma vía.

Igualmente, se resalta la importancia de adecuar el perfil personal y profesional del mediador a las exigencias establecidas en las *Directrices de la Naciones Unidas para una mediación eficaz* y a las disposiciones establecidas en la legislación nacional vigente.

Finalmente, debe decirse que la implementación de este sistema alternativo de resolución de conflictos requiere de un sustento presupuestario de parte del Estado, quien conciente de la importancia y de los beneficios que aporta al sistema de justicia, deberá asumir el desafío y compromiso de dotar de medios materiales, infraestructura,



talento humano capacitado y recursos económicos suficientes para cumplir los objetivos. A esto debemos sumar el acompañamiento de políticas públicas adecuadas para su difusión y divulgación en la sociedad.

Anexos

Tabla 1²⁶

HECHO PUNIBLE MAS FRECUENTE	AÑO									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hurto	15.550	16.418	16.146	17.700	17.351	18.572	19.383	19.406	19543	19589
Hurto agravado	6.444	6.036	5.970	6.654	7.046	8.608	10.927	13.469	16800	19130
Robo	2.898	3.090	3.292	3.851	3.305	3.623	3.628	3.824	4166	4811
Robo agravado	5.194	5.362	5.684	6.804	7.566	9.399	10.019	9.644	10840	12906
Amenaza	3.427	4.367	5.162	5.459	5.537	5.825	6.767	7.692	10.850	11018
Exposición al peligro de tránsito terrestre	1.363	1.653	2.049	3.388	7.349	10.213	13.653	14.460	13.277	14324
Estafa	2.637	3.494	3.370	3.825	3.884	4.328	4.335	5.626	6145	5943
Daño	3.110	3.425	4.294	4.573	5.010	5.117	5.699	6.125	7.649	7636
Violencia familiar	1.437	1.591	1.850	1.758	1.828	1.978	2.514	3.905	6.491	6823
Lesión	7.125	7.916	8.839	8.963	8.927	9.245	9.303	9.552	11.844	10.971

Tabla 2²⁷

TASAS DE CAUSAS INGRESADAS POR FISCAL.							
DEPARTAMENTO	Tasa 2012			Tasa 2013			Causas por día
	Cantidad		Tasa	Cantidad		Tasa	
	Causas	Fiscales		Causas	Fiscales		
Asunción	25.443	75	339	28.612	85	337	1.068
Concepción	4.569	13	351	5.010	13	385	
San Pedro	5.982	15	399	6.643	15	443	
Cordillera	5.163	10	516	5.465	10	547	
Guairá	4.086	8	511	4.267	8	533	
Caaguazú	9.482	14	677	10.299	14	736	
Caazapá	2.465	7	352	2.526	7	361	
Itapúa	9.775	24	407	9.413	24	392	
Misiones	4.043	10	404	4.042	11	367	
Paraguari	4.617	8	577	4.761	8	595	
Alto Paraná	20.011	32	625	18.667	32	583	
Central	50.320	52	968	53.615	52	1031	2,8
Ñeembucú	2.346	9	261	2.303	9	256	
Amambay	6.323	12	527	7.989	12	666	
Canindeyú	4.021	9	447	3.955	9	439	
Chaco	3.545	10	355	4.973	12	414	

26 Fuente. Base de datos de la Dirección de Denuncias Penales, procesado y facilitado por la Dirección de Planificación del Ministerio Público

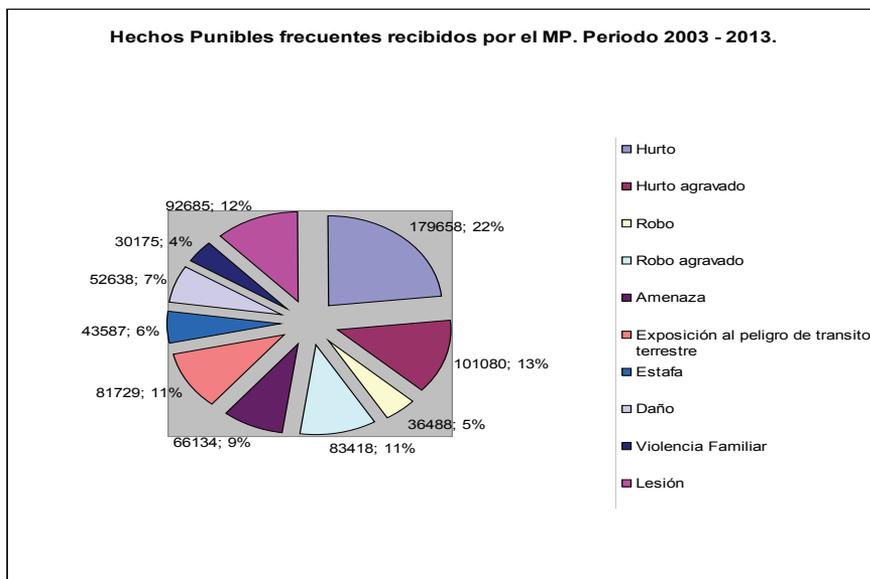
27 Idem.



Tabla 3²⁸

<i>PARAGUAY CAUSAS INGRESADAS POR DEPARTAMENTO. PERIODO 2009 - 2013</i>					
<i>DEPARTAMENTO</i>	<i>AÑO</i>				
	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
<i>Asunción</i>	20.509	22.476	24.590	25.443	28.612
<i>Concepción</i>	4.460	3.812	4.016	4.569	5.010
<i>San Pedro</i>	4.990	5.261	5.549	5.982	6.643
<i>Cordillera</i>	4.375	4.567	4.494	5.163	5.465
<i>Guairá</i>	3.162	3.283	3.661	4.086	4.267
<i>Caaguazú</i>	7.869	8.071	8.498	9.482	10.299
<i>Caazapá</i>	1.704	2.037	2.362	2.465	2.526
<i>Itapúa</i>	6.869	8.597	9.519	9.775	9.413
<i>Misiones</i>	3.064	3.018	3.428	4.043	4.042
<i>Paraguarí</i>	3.961	4.041	4.266	4.617	4.761
<i>Alto Paraná</i>	16.634	18.727	19.845	20.011	18.667
<i>Central</i>	34.192	38.129	41.529	50.320	53.615
<i>Ñeembucú</i>	1.868	1.902	2.090	2.346	2.303
<i>Amambay</i>	3.277	3.922	5.035	6.323	7.989
<i>Canindeyú</i>	2.712	3.425	3.393	4.021	3.955
<i>Chaco</i>	2.201	2.515	2.506	3.545	4.973
TOTAL	121.847	133.783	144.781	162.191	172.540

Gráfico 1²⁹

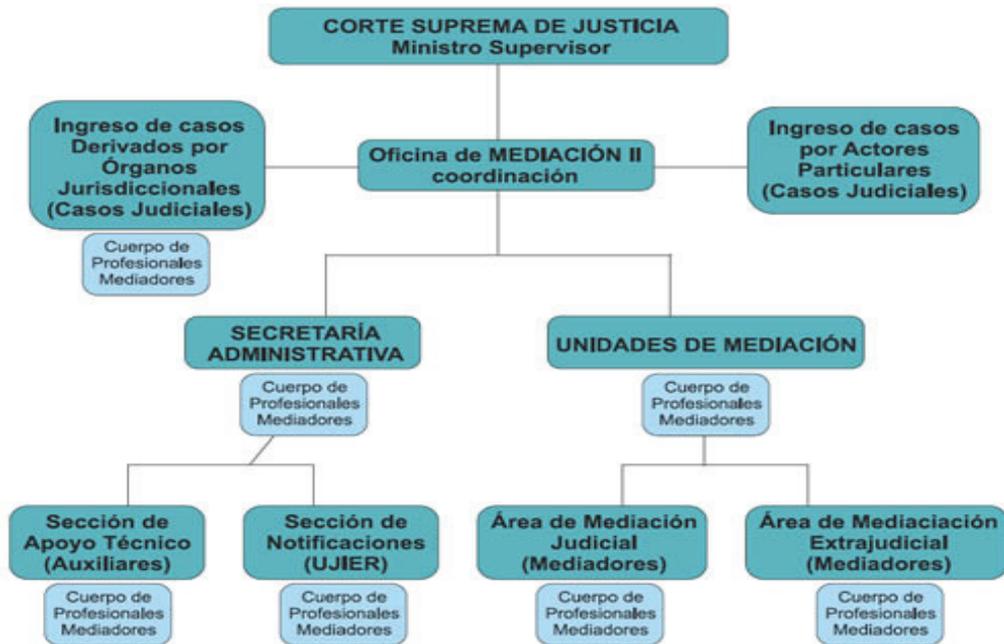


28 Idem.

29 <http://www.pi.gov.py/contenido/150-oficina-de-mediacion/150>. Sitio web oficial del



Organigrama de la Oficina de Mediación del Poder Judicial¹





Bibliografía

- Diseño de Matriz de Organización del Área Penal del Ministerio Público – Oficina Técnica de Implementación de la Reforma. Asunción – Paraguay. 2000.
- Anteproyecto de Ley Orgánica, que data del año 1995, titulado “*Propuesta de reforma de la Justicia Penal planteado por la Fiscalía General del Estado*”
- Manual, Servicio de mediación penal víctima – infractor. Asociación AMEPAX. Castilla y León, España.
- Arbitraje y Mediación en las Américas. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Santiago de Chile y otros.
- Manual de Mediación. Nociones para la resolución pacífica de conflictos. Oficina de Mediación de la Corte Suprema de Justicia, División de Investigación, Legislación y publicaciones, Centro Internacional de Estudios Judiciales.
- Las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz se publicaron como anexo del informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución (A/66/811, 25 de junio de 2012).
- Manuel Ossorio. Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y sociales. Editorial Heliasta.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. 1992
- Ley N° 1160/97. Código Penal Paraguayo
- Ley N° 1286/98. Código Procesal Penal paraguayo y modificaciones respectivas
- Ley N° 1879/02, de Arbitraje y Mediación
- Instructivo General FGE N° 2, del 21/02/2011, que establece procedimientos a seguir en los caso de aplicación de la figura procesal de la conciliación.
- Instructivo General FGE N° 8, de 25/11/2011, referente a la recepción de denuncias penales ante el Ministerio Público



- Instructivo General FGE N° 9, de 7/12/2012, por la que se establece y unifica criterios con relación a la aplicación del artículo 305 del CPP “Desestimación”
- <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/PoblacionenelParaguay/PP017.htm>. Página Web oficial de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – Paraguay (DGEEC)
- www.rae.es. Página Web oficial - Real Academia Española
- <http://www.pj.gov.py/contenido/150-oficina-de-mediacion/150>

GUÍA PRÁCTICA PARA MEJORAR LAS INVESTIGACIONES SOBRE ABUSO SEXUAL EN NIÑOS

por Rocío Celeste Acuña *

Resumen

La presente investigación tiene por objetivo presentar una guía de buenas prácticas dirigida a los operadores de justicia involucrados en la investigación y solución de casos de Abuso Sexual en niños y niñas, como ser, el agente fiscal en lo penal, de la niñez y adolescencia, defensores de la niñez, psicólogos y encargados de la recepción de denuncias, entre otros. Esta guía puede considerarse como un plan de mejora dentro del Ministerio Público, orientado básicamente a la sensibilización respecto a los casos sobre el hecho punible mencionado.

El trabajo cuenta con una investigación de campo realizada sobre los casos de Abuso Sexual en Niños en la Fiscalía zonal de Luque (años 2010/2011), con énfasis en el análisis de aquellos ocurridos en el ámbito intrafamiliar. Se exponen las causas, características que originan estos abusos y se determinan los mecanismos para ayudar a los niños/as que han sido víctimas. Asimismo se presenta una matriz situacional de análisis, cualitativo–cuantitativo a ser aplicada conforme a ponderadores de amenazas y vulnerabilidades del hecho punible de abuso sexual en niños, que se propone sean analizados en cada caso concreto.

* Egresada de la Universidad Nacional de Asunción (2003). Maestrando, Derecho Penal, Centro de Ciencias Penales y Política Criminal – Wolfgang Schone (2002). Diplomado en Gestión Pública para el Desarrollo Humano, Secretaría de la Función Pública (2002). Graduada de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura (2006). Especialización en Jurisprudencia Constitucional y Penal, Escuela Judicial (2007). Posgrado en Didáctica Universitaria (2008). Relator Fiscal.

Este delito se encuentra regulado en la legislación Penal paraguaya en el art. 135 y, considera niño a toda persona desde el nacimiento hasta los 13 años.





Introducción

Existen diferentes maneras de maltrato a un infante, tales como: física, emocional, psicológica, por abandono o negligencia o por abuso sexual. El Abuso Sexual, en especial en el ámbito intrafamiliar, produce consecuencias en todos los ámbitos de la vida y desarrollo del niño, pues afecta su crecimiento, su conducta y también puede causar traumas psicológicos o trastornos mentales. Por esta razón, los órganos de protección requieren de procedimientos especiales para intervenir en estos casos.

En el presente trabajo se plantea cuáles son las características del Abuso Sexual, los tipos de maltratos, métodos utilizados por el abusador, así como las consecuencias a corto y a largo plazo que se dan en la vida futura de los niños.

Para la estructuración de la guía de buenas prácticas que se propone como herramienta de mejora en las investigaciones de estos casos, se analizaron los datos estadísticos obrantes en la Fiscalía de Luque (correspondientes al periodo entre el 2010/2011) y se realizaron entrevistas con la Sicóloga y Trabajadora Social del Departamento de Victimología del Ministerio Público.

Estos datos permitieron conocer la realidad situacional, donde se pudo observar el aumento creciente de este delito principalmente en algunas zonas geográficas, donde hay mayor hacinamiento de personas y niveles de pobreza.

Contexto de la problemática del Abuso Sexual en Niños

Según los datos estadísticos estudiados y las entrevistas realizadas¹, el Abuso Sexual en Niños es un delito que se manifiesta en forma progresiva en la ciudad de Luque.

Por su parte, el Código Penal Paraguayo, (Ley 1.160/97 y su modificatoria la Ley 3440/08) en su art. 135, concede especial cuidado a los niños por lo que sanciona no solo a quien realiza actos sexuales con estos o a quien los induzca a realizarlos en sí mismo o ante terceros, sino también a quien realiza actos sexuales manifiestamente relevantes ante el niño y dirigidos a él, justamente, atendiendo a las múltiples consecuencias que esos hechos pueden generar en la vida y desarrollo de un menor.

El tipo base de este hecho punible prevé una pena de hasta 3 años de privación de libertad o multa, lo que posibilita que, mientras dure el trámite del proceso penal,

¹ Ver Anexo con los gráficos y estadísticas



el supuesto autor del hecho sea beneficiado con una medida alternativa a la prisión preventiva, bajo el amparo de las garantías procesales, el principio de inocencia y la regla de la privación de libertad como *ultima ratio*, lo que trae aparejado que la víctima corra el riesgo de volver a encontrarse con su agresor.

Solo para los casos agravados la norma penal prevé un aumento de la pena, que podría llegar hasta 15 años en el caso de un eventual juicio oral, pero dependiendo de que se configuren los presupuestos fácticos requeridos por dicha norma.

En atención a todo lo expuesto, este trabajo pretende poner a la vista las consecuencias de la falta de un adecuado estudio y evaluación situacional, enfatizando en cada caso respecto a las medidas de protección que se pueden aplicar a favor de la víctima, poniendo especial atención a las derivaciones que dichos actos pueden provocar en su evolución y progreso personal, como trastornos significativos que incidirán en su vida o en su equilibrio emocional en el futuro.

Por ello, se presenta una guía de buenas prácticas para mejorar los procedimientos investigativos, el sistema de protección y tratamiento psicológico a las víctimas de Abuso Sexual en Niños y Niñas, así como también generar un proceso de sensibilización de los funcionarios de recepción de denuncias

El Abuso Sexual en Niños o Niñas.

Concepto

El abuso sexual es una forma de violencia que atenta, no sólo contra la integridad física, sino también psicológica del niño (El Código Penal paraguayo considera niño a la persona menor de 14 años).

En término general, la doctrina considera que el abuso sexual constituye un acto sexual impuesto a un niño que carece del desarrollo emocional, madurativo y cognoscitivo. Implica la transgresión de los límites íntimos y personales del niño o la niña.

Supone la imposición de comportamientos de contenido sexual por parte de una persona (un adulto u otro menor de edad) hacia un niño o una niña, realizado en un contexto de desigualdad o asimetría de poder, habitualmente a través del engaño, la mentira, la manipulación o la seducción.



Marco legal nacional

Al respecto, el Art. 135 de nuestra legislación penal señala las siguientes conductas consideradas como Abuso Sexual en Niños/as:

1. Realizar actos sexuales con un niño o,
2. Inducir a realizarlo en si mismo o,
3. Inducir a realizarlo a terceros
4. Realizar actos sexuales manifiestamente relevantes ante un niño o,
5. Realizar actos sexuales manifiestamente relevantes dirigidos a él
6. Inducir a realizar actos manifiestamente relevantes ante si mismo
7. Inducir a realizar actos manifiestamente relevantes ante terceros

Estas conductas, dependiendo las circunstancias agravantes, pueden ser sancionadas con penas privativas de libertad más elevadas:

1. Cuando el autor al realizar el hecho haya maltratado físicamente a la víctima en forma grave
2. Haya abusado de la víctima en diferentes ocasiones
3. Haya cometido el hecho con un niño que sea su hijo biológico, adoptivo o hijastro o con un niño cuya educación, tutela o guarda esté a su cargo.

Además, en el caso de que concurren varias de estas circunstancias agravantes, la ley penal permite el aumento de la sanción penal.

Asimismo, la conducta será castigada más severamente en el caso de que se haya producido el coito con la víctima y, si esta fuera menor de 10 años, la sanción se agrava.

En otros apartados también se castigan los actos exhibicionistas, las manifestaciones verbales u obscenas o publicaciones pornográficas para estimular sexualmente al niño/a o causarle rechazo respecto al sexo.

La norma contempla también que en los casos en que el autor sea menor de



18 años se podrá prescindir de la pena, al igual que se otorga facultad de prescindir de esta cuando el procedimiento penal intensificara desproporcionadamente el daño ocasionado a la víctima.

Tipos de Agresión Sexual

Dentro del universo de las agresiones sexuales infantiles, es posible distinguir dos categorías: la agresión sexual intrafamiliar, donde una de sus formas es el abuso incestuoso y, la extra familiar, donde el autor puede ser conocido o desconocido de la víctima.

En base a estas distinciones se encuentra como criterio principal, la existencia y la calidad del vínculo de la víctima con su agresor.

La agresión sexual contra niños y niñas, cuando es intrafamiliar, o extra familiar por conocidos cercanos a la familia, raramente se produce una vez, por lo que resulta un problema complejo, pues es el resultado de un proceso que se desarrolla con el tiempo.

De esta forma resulta necesario comprender la dinámica de este proceso para entender la vivencia de los niños/as víctimas, sobre todo si consideramos que la cronicidad de la agresión ha sido considerada uno de los factores que se relacionan de manera más significativa con el nivel de daño provocado en la víctima².

Abuso Extrafamiliar

En la agresión sexual extrafamiliar, la víctima no tiene un vínculo de conocimiento o cercanía previa con el abusador, quien generalmente goza sometiendo a su víctima por la fuerza y el terror, haciéndola sufrir. Comúnmente es una experiencia única, muy violenta.

No obstante, el abuso también puede ser cometido por un conocido. El niño y niña es agredido sexualmente por un adulto que pertenece a su círculo social, alguien cercano a la familia, por lo que la relación se da por cercanía física, social o por ejercicio del rol de poder que posee el agresor (profesores, sacerdotes, monitores comunitarios, etc.).

Entre los mecanismos utilizados para la comisión de este tipo de abuso sexual se encuentran:

² (Huerta, Maric& Navarro, 2003)



- La manipulación de la confianza que el niño y niña y su familia le tienen, transgrediendo los límites.
- La seducción, persuasión, mentira.

Aunque luego, el agresor da paso a los métodos más coercitivos, como las presiones psicológicas y las amenazas, que implican además mantener una dinámica del secreto.

Generalmente, el agresor conocido de la familia va envolviendo a la víctima en una relación que es presentada como afectiva, protectora y gratificante, lo cual es, en la mayoría de los casos, vivido por el niño/a como confusión respecto a la relación.

Ello es así, ya que se entremezclan la vivencia de sentirse amado, con la experiencia de abuso sexual, por lo que se disculpa su vivencia como víctima y surgen sentimientos de vergüenza y culpabilidad.

Así, los niños/as presentan dificultad para detectar precozmente el peligro en el que se encuentran debido al carácter confuso y manipulador de la relación ofrecida por el abusador.

El hecho de que el abusador presente los comportamientos como naturales de una relación niño/a - adulto y además sea una persona cercana a la familia, aumenta la confusión en el niño/a y le impide divulgar lo que ocurre. Muchas veces la relación de cercanía, provoca en los padres una reacción poco adecuada cuando sus hijos e hijas revelan el abuso.

Abuso Sexual Intrafamiliar

En el tipo de agresión sexual intrafamiliar, el abuso es cometido por un miembro de la familia, ya sea el padre, la madre, el padrastro, el tío, el abuelo, el hermano, etc.

El abusador manipula el vínculo familiar a través de la utilización del poder que le da su rol; generalmente, hay un traspaso sucesivo de límites, siendo la agresión reiterada en el tiempo.

En estos casos se impone la dinámica del secreto, y su revelación, generalmente, resulta tardía. Suele darse en familias con organizaciones disfuncionales y son el resultado de múltiples factores que bloquean o perturban los mecanismos naturales que regulan la sexualidad al interior de una familia.



El Abuso Incestuoso

El tipo de vínculo existente entre la víctima y su agresor constituye un elemento básico de distinción dentro de las agresiones sexuales contra menores, esto resulta especialmente cierto en caso de los abusos incestuosos. Cuando las agresiones ocurren al interior de la familia, el carácter del vínculo existente entre la víctima y su agresor es donde encontramos su elemento distintivo respecto de las otras formas de agresión sexual infantil.

Al respecto, la revisión de diversos planteamientos en materia de abuso incestuoso revela una gran disparidad en la definición del tipo de vínculo que relaciona al agresor con su víctima.

En este sentido, si bien al interior de la familia pueden ocurrir diversas formas de agresión sexual hacia los niños, conforman un cuadro fenomenológico diferente aquellos abusos en que la figura del agresor constituye para la víctima una figura primaria de protección.

Sea cual sea la forma de relación sexual comprometida, ésta se acompaña de un determinado estilo de relación anómala que compromete varios otros aspectos de la vida de la víctima y su entorno. En estos casos la transgresión, el abuso, se da en el contexto de una de las relaciones que resulta más esencial en la vida de la víctima y que, en términos vinculares, no solamente la compromete a ella de un modo particular, sino también a los otros miembros de la familia, en especial a la madre, como pareja del agresor.

Por otro lado, la problemática de la agresión en el contexto del vínculo figura paternal-hija/paterno-filial, significa el abandono por parte del primero de su rol de protección y cuidado respecto de su hija; sin mencionar las implicancias de la violación del tabú fundante de la cultura humana. Todos estos son elementos distintivos que no se presentan en ninguna otra forma de relación sexualmente abusiva.

Consecuencias para la víctima

En lo que respecta a las consecuencias de ser víctimas de abuso sexual, hay casos en los que la sintomatología persiste con el paso del tiempo. En otros, no necesariamente el paso del tiempo implica la resolución del trauma, sino el tránsito de la sintomatología hacia formas de manifestación características del momento evolutivo en el que se encuentre la víctima, pues su recuperación se encuentra condicionada por el apoyo familiar (creyéndole y protegiéndole) que recibe después de que se conoce la



agresión sexual al menor.

Con respecto a las consecuencias que sufre la víctima, en el trabajo de Fernández, Lameiras y Failde se constata que los sujetos con historia de abusos sexuales en la infancia presentaron mayores niveles de estrés postraumático, así como puntuaciones más altas en las escalas de re experimentación del suceso traumático, evitación de estímulos asociados al trauma o hiperactividad.

Además, se observan diferencias significativas entre las personas con y sin historia de abusos sexuales sobre diferentes áreas de la vida. De forma que, los sujetos con historia de abusos sexuales presentan mayores niveles de interferencia en las relaciones de amistad, familiares y con la vida sexual. Asimismo, presentaron niveles más bajos de autoestima y de satisfacción con la vida.

En general, las consecuencias para las víctimas de abusos sexuales pueden clasificarse, según el tiempo, en corto y largo plazo.

Consecuencias psicológicas iniciales del abuso sexual infantil

Son aquellas que aparecen inmediatamente después del abuso. Pueden ser³:

<p>a) Problemas cognitivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conductas hiperactivas • Problemas de atención y concentración • Bajo rendimiento académico • Peor funcionamiento cognitivo general • Trastorno por déficit de atención con hiperactividad 	<p>b) Problemas de relación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de relación social • Menor cantidad de amigos • Menor tiempo de juego con iguales • Elevado aislamiento social
<p>c) Problemas funcionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de sueño (pesadillas) • Pérdida del control de esfínteres (enuresis y encopresis) • Trastornos de la conducta alimentaria • Quejas somáticas • Problemas de conducta 	<p>d) Conducta sexual:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Masturbación compulsiva • Imitación de actos sexuales • Uso de vocabulario sexual inapropiado • Curiosidad sexual excesiva • Conductas exhibicionistas • Conformidad compulsiva

³ Consecuencias recogidas en el estudio de Noemí Pereda. (Univesitat de Barcelona) Consecuencias psicológicas iniciales del abuso sexual infantil. Papeles del Psicólogo, 2009. Vol. 30(2), pp. 3-13 <http://www.cop.es/papeles>



Las consecuencias a largo plazo

Estas consecuencias abarcarían un rango más amplio de trastornos, afectando a todas las áreas de desarrollo del individuo, es decir, la persistencia por más de dos años de las consecuencias a corto plazo que se manifiestan en forma severa:

Física: incluyendo pesadillas, trastornos de la alimentación o pérdida del control del esfínter, entre otros trastornos.

Trastorno Conductual: se desencadena el abuso de sustancias tóxicas, fugas, hiperactividad o conductas auto lesivas; presenta problema emocional: desarrolla agresividad, ansiedad, baja autoestima o síndrome de estrés postraumático;

En cuanto a las relaciones sexuales, realiza conductas sexuales inapropiadas socialmente como exhibicionismo, masturbación compulsiva, así como problemas de identidad sexual; y, en lo social, déficit de habilidades sociales o retraimiento.

Guía de Buenas Prácticas para los profesionales involucrados en las investigaciones sobre Abuso Sexual en Niños

La propuesta consiste en una guía que consta de lineamientos básicos de investigación del caso que, primeramente, el agente fiscal deberá adoptar para facilitar la detección de los factores de riesgo, para cada caso concreto. Esto hará posible identificar las situaciones que hacen más probable la ocurrencia de la agresión sexual en el ámbito intrafamiliar.

Además, posibilitará guiar y transparentar las intervenciones y orientarlas a la implementación de herramientas que permitan la protección de la víctima, la disminución del impacto que podrían ocasionar los factores de riesgo detectados y facilitará la recolección de los elementos probatorios que sustentarán el caso.

Asimismo, se incluyen: a. pautas orientadas a la sensibilización respecto al trato que debe darse a las víctimas de este tipo de hechos por parte de los responsables de la recepción de las denuncias y, b. guías que implican métodos que deberían ser aplicados por los psicólogos del Centro de atención a víctimas del Ministerio Público.

Desde el primer momento en que el agente fiscal, tome intervención del caso, debe asentar en una planilla los datos identificatorios de los factores de riesgo del caso, sin dilación.



Proceso de identificación de factores de riesgo

- Los datos que deben recabarse y consignarse son:
- a. Identificar la problemática tomando como base la *noticia criminis* o denuncia, (edad, sexo de la víctima), a fin de elaborar los primeros planes de acción.
 - b. Ordenar la realización inmediata de la inspección física ginecológica de la víctima.
 - c. Remitir las prendas de vestir utilizadas por la víctima al laboratorio forense, para estudios específicos (en el caso de que la denuncia o el hallazgo sean recientes).
 - d. Recabar testimonios no solo del denunciante, sino de todos los miembros de la familia y de todas las personas que habitan y frecuentan asiduamente el domicilio de la víctima, profesores, compañeros de escuela, colegio, vecinos. Con todos los datos recabados, se deberá formular una hipótesis preliminar con las características principales del hecho.
- **Observación:** Los primeros testimonios de toda persona con quien la víctima tenga contacto y cualquiera que pueda aportar datos a la investigación, son muy importantes para la identificación de los factores de riesgo que posteriormente serán asentados en una matriz.

Matriz Situacional de Riesgos para cada caso concreto como guía para la investigación del Ministerio Público⁴

Uno de los mayores problemas que se observa en las investigaciones sobre Abuso Sexual en Niños, es la falta de implementación de instrumentos que permitan a los investigadores evaluar, de manera permanente, las posibles causas de la comisión del delito en cada caso en particular y que respondan a las interrogantes: ¿Qué pasó?, ¿Cómo sucedió?, ¿Dónde sucedió?, ¿Cuándo sucedió?, así como detectar las posibles desviaciones del caso que pudieran surgir en el trascurso de la investigación.

Por ello se vuelve indispensable desarrollar herramientas que ayuden a mejorar su gestión y, por sobre todo, lograr sus objetivos.

La matriz de riesgo consiste en asentar los riesgos detectados en el caso: formas, indicadores y efectos que fueron descubiertos o recabados durante el proceso de identificación. Se consignarán además, cómo se repite el abuso (dinámica), como

⁴ Ver anexo la Matriz de Riesgo propuesta (ítem 14.3.)



se refuerza la situación de poder y superioridad de la persona adulta en el ámbito intrafamiliar.

Datos de que debe contener la Matriz

Los datos que la matriz de riesgo deberá contener son:

1. Riesgos asociados al abuso en el caso concreto investigado, que son el género y la edad.
2. Condición de aislamiento social en que se encuentra el niño/a.
3. El estado de vulnerabilidad, del niño/a víctima, detectado tras el estudio socio ambiental y testificales recabadas.
4. Estructura familiar (p.e. la ausencia de los padres biológicos y la presencia de un padrastro, entre otros)
5. Riesgos según la dinámica familiar.
6. Sentimientos de la víctima en relación al hecho (obtenidos por medio de la evaluación psicológica – victimológica, estudio socio ambiental)

Conjuntamente con la identificación de los factores de riesgo y la matriz de riesgos (que como se vio, constituyen herramientas que permiten la protección de la víctima, la disminución del impacto que podrían ocasionar los factores de riesgo detectados y facilita la recolección de los elementos probatorios que sustentarán el caso), deben llevarse a cabo otras actividades por parte de los demás actores intervinientes en este tipo de investigaciones, que también forman parte de esta guía de buenas prácticas, por lo que se exponen a continuación.

Evaluación psicológica-victimológica del Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público

En este punto se indican los pasos que se recomiendan seguir por los psicólogos dependientes del mencionado departamento. Este procedimiento sugiere la utilización del **Método de Resiliencia**.

Una de las múltiples definiciones del concepto de resiliencia la describe como “el enfrentamiento efectivo ante eventos y circunstancias de la vida severamente estresantes y acumulativos”.

La importancia del modelo conceptual de la resiliencia, reside básicamente en la posibilidad de que una observación analítica y detallada de cada uno de los mecanismos subyacentes a los comportamientos resilientes, es conducente al diseño de acciones preventivas.



Al respecto, el enfoque de resiliencia resulta beneficioso dado que los factores protectores pueden compensar, al menos parcialmente, a aquellos factores de riesgo previamente identificados y asentados en la matriz por el agente fiscal.

Se plantea que en el tratamiento infantil se incluyan a las figuras significativas del niño/a mientras dure el proceso terapéutico y el procedimiento judicial; reforzando así el vínculo con éstas, además contar con variables protectoras potencialmente implícitas en la relación vincular del niño, llámese su figura de apego, lo que también coadyuvará a reducir estigmas o secuelas psicológicas para su vida futura.

Los Factores Protectores o de Resiliencia como diseño de acciones preventivas deben desarrollarse teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- a. Determinar la fuente de apoyo emocional. En este sentido, resulta relevante esta variable de protección que se encuentra fuera de los vínculos primarios del niño, por una parte, al requerir la participación de al menos una figura de protección del niño, pudiendo ser ésta alguien distinto de sus padres.
- b. Lograr la identificación por parte del niño de una variedad de figuras de protección más amplia y diversa que la que pudiera ofrecer el contexto familiar inmediato.

Tratamiento de apoyo victimológico diferenciado en cuanto a la incidencia en la vida futura del niño

El apoyo victimológico diferenciado para cada caso concreto es necesario, teniendo en cuenta que generalmente el propio sistema judicial al cual acude la víctima para su defensa vuelve a victimizarla, añadiendo una frustración en cuanto a sus expectativas de protección y justicia, debido a los malos tratos sufridos en el entorno familiar que debía brindarle protección.

Para minimizar esta situación surge la **Dinámica de Glaser** que se describe seguidamente:

- a. Identificar las causales del aumento del sufrimiento de la víctima.
 - **Observación:** puede producirse debido a la falta de apoyo por parte de su entorno social o familiar, lo que se traduce en acciones como estigmatizar a la víctima, responsabilizándola por lo ocurrido y avergonzándola.
- b. Identificar factores de culpa en la madre, padre o encargados.
 - **Observación:** por haber fallado en la protección del niño, una sensación de dolor relativa al sufrimiento y trauma posible y también preocupación por el futuro desarrollo emocional del niño/a.



- c. Identificar en el entorno familiar del niño, recuerdo de abusos pasados en los adultos puede despertar el abuso actual en él.
- d. Reconocer las causales que impiden que el adulto crea al niño, que podría implicar no precisamente desinterés sino una especie de autoprotección (no responsabilidad en el suceso).
- e. Identificar el sentimiento del niño respecto al cuidador que ha fallado en su protección. (suele ser de rechazo franco o velado. Estas relaciones suelen estar marcadas por celos, resentimiento y ambivalencia).
- f. Incluir a las víctimas en programas de apoyo de acuerdo al grado de afectación detectado.
 - **Observación:** Para los casos de Abuso Intrafamiliar, los Sicólogos deben tener en cuenta los siguientes factores en forma más específica y diferenciar según el caso concreto:
 - a. **Carencia de alternativas:** Si dependen del padre o del padrastro es muy difícil que lo enfrenten por temor a perder el apoyo económico. En el caso de los migrantes, a lo anterior se suma la dificultad del idioma, el desconocimiento del lugar y de las costumbres y, en especial, el sentimiento de discriminación. El niño o niña no encuentra a dónde ir. Temen que otros miembros de la familia estén de parte del agresor. Por lo general, el padre que abusa y maltrata aísla a su familia de sus parientes.
 - b. **Miedo y vergüenza:** El miedo a lo desconocido puede hacer que una persona sea víctima de abuso. Las víctimas, por lo común, se sienten culpables, sin esperanza. Tratan de esconder los hechos porque sienten vergüenza de la mala relación que llevan y no creen que alguien pueda ayudarlas.
 - b1. La situación empeora cuando quien abusa amenaza con mayor violencia si la maltratada busca ayuda. La víctima cree erróneamente que seguir soportando el maltrato es menos peligroso que buscar ayuda.
 - b2. Igual ocurre con los niños y niñas: temen las consecuencias de contar lo que les sucede y también tienen vergüenza de que el profesor u otras personas se enteren de que su padre o madre los maltrata.
 - c. **Esperanza y amor:** Muchas personas que sufren violencia familiar aman a pesar de ella y encuentran que hay momentos agradables en la familia. Las víctimas piensan que es mejor aguantar los malos momentos que estar separados. Mantienen así una esperanza sin darse cuenta de que la situación tiende a empeorar.
 - d. **Ignorancia:** No saben que hay leyes que los protegen, por ejemplo la Ley contra la Violencia Familiar. Desconocen los derechos del niño, las defensorías.



e) Experiencias negativas: Algunas víctimas que han denunciado al agresor han tenido una experiencia negativa: su denuncia no fue o fue mal recepcionada o el abusador no resultó sancionado. Esto da la sensación de que la ley es inservible y de ausencia de protección.

f) Culpa: Como ya lo señalamos, en los casos de abuso sexual el agresor asegura el silencio de su víctima no sólo con el chantaje y la amenaza, sino también haciéndole creer que es culpable de lo que pasa, sea porque lo permitió al inicio o porque no lo delató después.

Con frecuencia se justifica la violencia sexual afirmando que la víctima, especialmente cuando es mayor de 14 años, provocó la agresión. Suponiendo que haya sido así, siempre hay que considerar que se trata de una menor que no ha completado su desarrollo emocional ni psicológico, mientras el adulto sí y, por lo tanto, es él quien debe controlar la situación. Debe asegurarse a la víctima que en ningún caso ella fue culpable.

También cuando se produce maltrato, el niño o niña prefiere creer que es su culpa, que hizo enojar a su papá. Es el modo de disculparlo para seguir queriéndolo como padre. Esto ocurre mientras son pequeños. Una vez que son jóvenes, se impone el razonamiento y puede darse la protesta por la injusticia.

Programas de Apoyo para las víctimas – Trabajo en Redes

Los programas de intervención con las víctimas, se orientan a tratar las consecuencias físicas y psicológicas derivadas del abuso, incluyendo la victimización secundaria, y a elevar la autoestima de la víctima, reforzando la red de apoyo social y familiar, mas aún en los casos de abuso intrafamiliar, debido a que la persona que debía brindarle protección es quien lo defraudó y dañó.

Esta tarea puede canalizarse por intermedio de los profesionales intervinientes, como ser Fiscal de la Niñez, Sicólogos, Defensores, la Codeni, entre otras instituciones de Apoyo.

“Una idea simple es que si pescamos con un anzuelo, sólo logramos atrapar un pez. Si lo hacemos con una red, atraparemos varios”

Trabajar en redes significa potenciar nuestra posibilidad de llegar a diversos niveles y de abarcar más personas. Significa también que podemos dar un apoyo y ayuda más integral pues desde nuestro diario quehacer, desde nuestro trabajo, no es



posible cubrir todas las áreas que abarca el problema.

Podemos tejer redes de prevención que comprometan no sólo a las instituciones que trabajan en el ámbito judicial sino también a la escuela, la municipalidad, los colegios profesionales y medios de comunicación, en razón de que muchas personas agredidas sexualmente no buscan ayuda.

Los principales objetivos de los programas de intervención con víctimas de abusos sexuales a menores son los siguientes:

- a. Evitar la repetición de abuso
 - b. Tratar las posibles secuelas físicas y psicológicas del abuso
 - c. Evitar los efectos iatrogénicos del abuso
 - d. Incluir tratamiento complementario, individual, grupal con los miembros de la familia
 - e. Comprometer a las escuelas, parroquias, municipalidades, delegaciones policiales y organizaciones del distrito en campañas de prevención del maltrato
 - f. Promover la creación de cunas y centros de cuidado diurno de niños con la participación de los gobiernos locales y la comunidad
- **Observación:** es importante mencionar que para reconocer las estrategias utilizadas por el abusador a fin de direccionar el tratamiento complementario adecuado para la víctima, se puede desarrollar por medio del acompañamiento del proceso en la comunidad y redes para apoyar a las víctimas.

Sensibilización en el trato a las víctimas para los encargados de la recepción de denuncia

En el momento de la recepción de la denuncia se requiere de sensibilización por parte de la persona encargada, a fin de lograr la mayor apertura posible. En ese sentido, es importante tener en cuenta los siguientes pasos:

- a. Buscar un lugar privado y tranquilo donde se pueda realizar la entrevista sin interrupciones.
- b. Creer lo que le cuenta la víctima. Los niños no inventan esas cosas. Les cuesta mucho admitirlas y hablar de ellas.
- c. Evitar preguntas innecesarias. Con niños pequeños el abuso sexual violento es asumido como un accidente. Evite los detalles innecesarios que sólo van a



- incomodar más a la víctima. En el caso de los adolescentes, las preguntas sobre los detalles hacen que vuelvan a vivir la violencia del abuso.
- d. Asegurarle a la víctima que no es culpable. Recuerde que el abusador ha hecho todo lo posible para que guarde el secreto, lo que puede incluir llenarla de culpa.
 - e. Asegurarse de que reciba atención médica y sienta protección. Explicarle que hay personas que causan daño y que serán castigadas. Para los niños y niñas pequeñas, la violencia sexual es percibida sólo como ataque físico. Por eso cuide que sus preguntas se dirijan a la violencia o al daño físico y no al contenido sexual.
 - f. Asegurarle a la víctima que lo que el adulto ha hecho es incorrecto. Que nadie debe abusar de otra persona y que el agresor deberá ser castigado. Explicarle que por eso es necesaria la denuncia.
 - g. Cuando la víctima aún no tiene edad para comprender lo ocurrido, trate de que la persona adulta que la acompaña lo haga y siga las pautas recomendadas. Explíquele además que el abuso sexual no se olvida y que es mejor que la víctima hable y se libere del peso emocional. También debe saber que el silencio protege al agresor.

Conclusiones

Al redactar esta guía de buenas prácticas para optimizar las investigaciones en casos de abuso sexual en niños y niñas, se siente lo difícil y penoso que es escribir sobre la violencia, el abuso y el maltrato, especialmente contra quienes no pueden defenderse: los niños, niñas y los adolescentes.

Es posible imaginarse a la policía o al funcionario que recibe la denuncia, escuchando, atendiendo, consolando, derivando, indagando, registrando. Y es imposible no pensar en los sentimientos y emociones que esa tarea involucra y en lo importante que es llegar a cambiar el rumbo de una vida.

A lo largo de 6 años como asistente fiscal en la jurisdicción de Luque, donde realicé el estudio diagnóstico con respecto al tema del abuso sexual en niños y niñas, pude observar la necesidad de abordar las investigaciones sobre la base del análisis de factores de riesgos en el estudio de este tipo de casos, con enfoque diferenciado para cada caso concreto, a fin de conocer las causales determinantes del problema y de esa manera poder actuar acertadamente durante el proceso y brindar a las víctimas la protección que se requiere para cada caso particular.



También he constatado la incidencia en aumento de casos relacionados con este hecho punible, en los últimos 3 años⁵ (siendo la edad promedio de las víctimas de entre 5 a 10 años). Asimismo, de las entrevistas con los profesionales del Departamento de Asistencia a Víctimas del Ministerio Público pude recabar las características de los casos de abuso sexual en niños y la incidencia de este hecho en la vida futura de las víctimas a corto y a largo plazo, más acentuada en los casos en que el abuso es intrafamiliar, lo que implica un tratamiento más prolongado.

En ese sentido, la presente guía es de suma importancia para la aplicación a todos los casos en los que se investiga un abuso sexual en niños/as y por todos los actores involucrados. Su diseño lejos de pretender constituir un esquema rígido para su aplicación, conforma un grupo de contenidos y herramientas a tener en cuenta al momento de trabajar sobre este tipo de casos, por lo que toda adaptación en su utilización no sólo es válida sino deseable, considerando las características del grupo, casos y jurisdicción donde se pretende aplicar.

Al respecto es importante mencionar que el Código de la Niñez y de la Adolescencia, la Convención sobre los Derechos del Niño, a la cual el país está suscripto y demás leyes, así como las instituciones para proteger a la infancia, son muestra de un especial interés de la sociedad que tiene como sustento el concepto de que los niños son el futuro y que de su seguridad y bienestar de hoy depende el bienestar y felicidad de la sociedad en general. Pero se trabaja no sólo pensando en el futuro, sino también haciendo realidad el derecho reconocido mundialmente que tienen los niños a un presente sin maltrato ni abuso.

Por las razones expuestas en el presente proyecto, esta guía de procedimiento facilitará el proceso investigativo en cuanto al análisis para la subsunción legal de cada caso concreto, conocer las características y riesgos situacionales en forma ordenada y cronológica, que serán asentados en una matriz de riesgos, que a su vez generará la aplicación de medidas de protección adecuadas, seguimientos e inclusión a programas para las víctimas y facilitará a la identificación de las acciones preventivas futuras, con la articulación de otras instituciones públicas.

⁵ Mediante datos estadísticos obtenidos de la base de datos de la Dirección de Denuncias Penales del Ministerio Público de la ciudad de Luque.



Anexos

Estadísticas de casos de Abuso Sexual en Niños en la ciudad de Luque⁶

Grafico 1

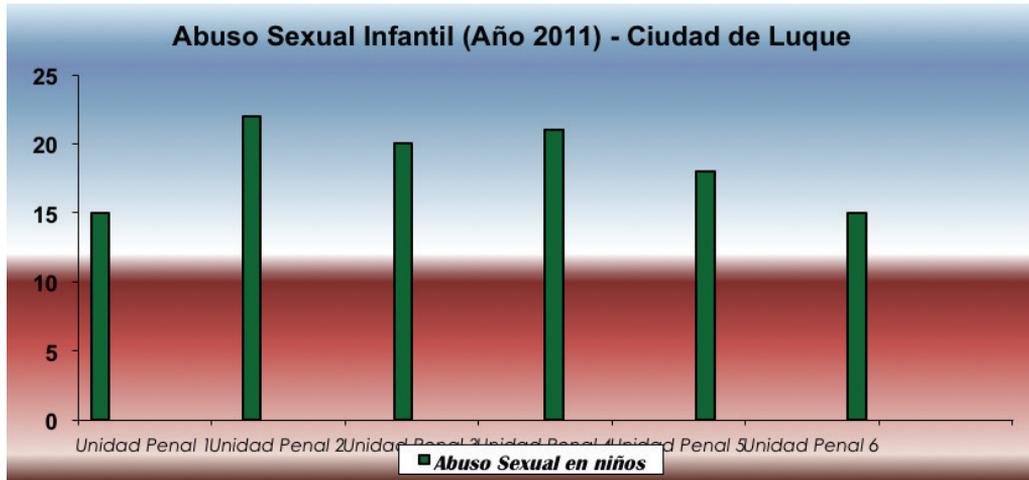
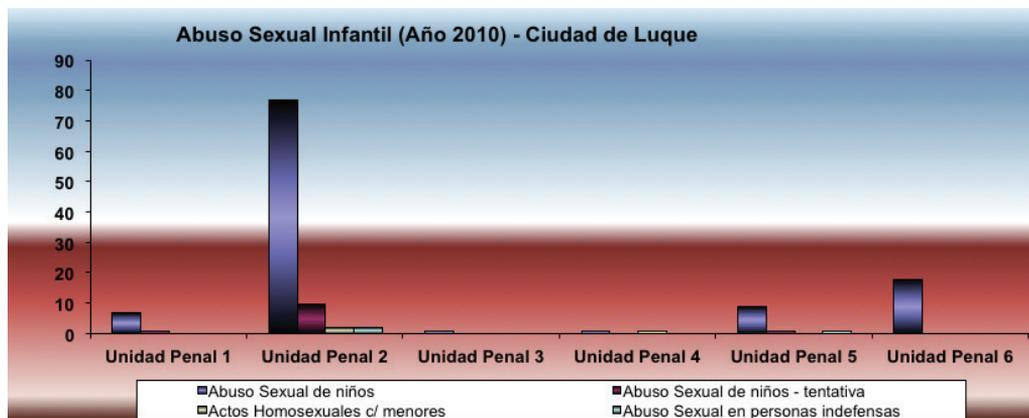


Grafico 2

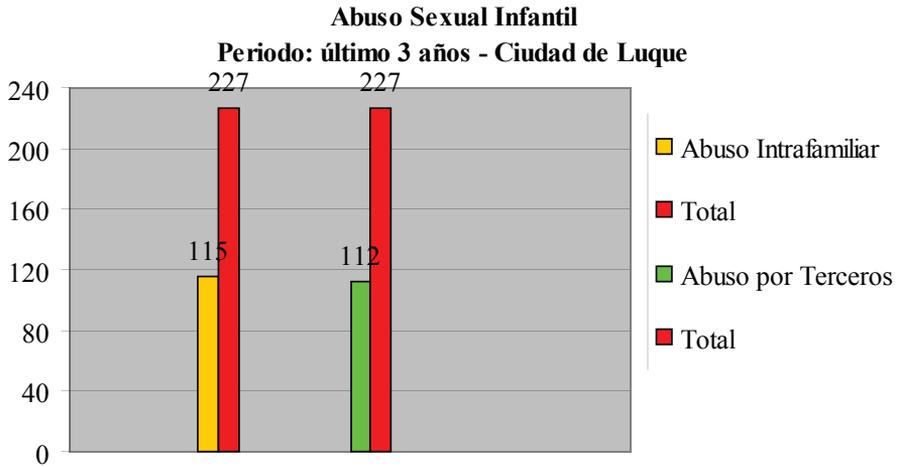


⁶ Estadísticas basadas en datos obtenidos de la Dirección de Denuncias del Ministerio Público (2010)



Estadística de los casos de Abuso Sexual en Niños tratado por la Sicóloga Liliana Méndez. En los últimos 3 años. Datos porcentuales

Grafico 3





Bibliografía

- Gobierno Español (2000). Maltrato infantil. Protocolo de actuación. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/convivencia/contenidos/Materiales/PublicacionesdeLaConsejeriadeEducacion/MATERIALESCONVIVENCIA/_libro6_5.pdf
- Mereles, C. (2000). Lo que necesitamos conocer acerca del maltrato infantil. Asunción, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA).
- Larraín, S.; Bascuñán, C. (2006). Maltrato infantil y relaciones familiares en Chile. Análisis Comparativo 1994-200-2006. Santiago, UNICEF. Disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/253/maltrato_paraweb.pdf
- Organización de Naciones Unidas (2006). La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas 2006. Disponible en: http://www.crin.org/docs/UNVAC_Estudio_violencia_LA.pdf.
- Pinheiro, Paulo Sergio, C. (2006). Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas. Disponible en: www.unicef.org/lac.
- Plan Paraguay (2007). Estudio de línea de base. Violencia y maltrato.
- UNICEF (2006). Convención sobre los derechos del niño. Disponible en: www.unicef.es/derechos/docs/CDN_06.pdf
- Echeburúa, E. y Guerricaechevarría, C. (2000) Abuso sexual en la infancia: víctimas y agresores. Un enfoque clínico. Barcelona: Ariel.
- Kinsey, A.C., Pomeroy, W.B, Martín, C.W. y Gebhart, P.H. (1968) Conducta sexual de la mujer. Buenos Aires: Siglo XXI (Original 1953).
- Lameiras, M. y Failde, J.M. (2000). La psicología clínica y de la salud en el siglo XXI.
- Posibilidades y retos. Madrid: Dykinson Psicología.
- Arruabarrena, M. y De Paúl, J.(1999). Maltrato a los niños en la familia. Evaluación y tratamiento. Madrid: Pirámide Simón, C., López, J. L. y Linaza, J.L. (2000). Maltrato y desarrollo infantil. Madrid: Comillas.



- Lameiras, M. (2002). Aproximación psicológica a la problemática de los abusos sexuales en la infancia. En M. Lameiras (Ed.), *Abusos sexuales en la infancia. Abordaje psicológico y jurídico* Finkelhor, D. (1979). *Sexually Victimized Children*. Nueva York: Free Press.
- López, F. (1995) *Prevención de los abusos sexuales de menores y educación sexual*. Salamanca: Amarú.
- López, F. y González, E. (2007). Abusos sexuales a menores y sexualidad infantil: una frontera por definir. *Sexología integral*, 4 (1), 21-29.
- Ley N° 1/89, por el que Paraguay se adhiere al Pacto de San José de Costa Rica
- Ley N° 1.286/98, Código Procesal Penal
- Ley N° 1.160/97, Código Penal
- Ley N° 1.1.83/85, Código Civil
- Ley N° 1689/01, Código de la Niñez y Adolescencia
- Ley N° 1.444/99, que regula el período de transición al nuevo sistema procesal penal

PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SUS OPERADORES EN PARAGUAY

por Juan Pablo Rolón Ruiz Díaz *

Resumen

El sistema judicial paraguayo es producto de una evolución histórica nacional relativamente reciente. La justicia como institución o poder estatal representa un servicio público con consecuencias sensibles en la sociedad, ya que es la única competente para interpretar, integrar y aplicar las leyes positivas. Por lo tanto, se pondrá a consideración y análisis al sistema normativo vigente en la República del Paraguay a fin de identificar las debilidades existentes en su esquema, si es que realmente existen en dicho ámbito.

También se razonará a la justicia como valor, como moral, presente en cada individuo en forma natural, y que lo llevó, desde los orígenes de la historia, a buscar respuestas en todos ámbitos de su vida - lo religioso, divino, privado hasta en lo público en el Estado-. De hecho, el concepto analizado presenta estas dos manifestaciones; y se pretende enfrentarlas en los acontecimientos reales, para de esa manera extraer el origen de sus inconvenientes y sus posibles soluciones.

* Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (2006), asistente fiscal asignado al Departamento de Investigación y Publicación del Centro de Entrenamiento, Ministerio Público; con la función de investigador jurídico desde el año 2012.





Introducción

El conflicto de intereses entre personas significó, además de un fenómeno crítico circunstancial, objeto de amplios debates a lo largo de la existencia. Los métodos arcaicos de solución de disputas desarrollaron un carácter salvaje en la costumbre social; época en la que la evolución humana se hallaba en su punto de partida, pronta a experimentar infinidad de emociones y sensaciones.

Justamente, al percibirse como una necesidad principal el que los acechantes y atacantes más fuertes - que ocasionaban zozobra y conmoción libremente-, tengan una respuesta a sus malicias, hizo que brotara en el alma el concepto de equilibrio y de compensación. En la oscuridad del caos primitivo comenzó a destellar la idea de un orden que tenga como fundamento a la razón, más que la fuerza.

Justicia!, fue el clamor desesperado por todos los rincones, alzado con una misma voz y potencia. De aplicación privada primero, en las civilizaciones posteriores, los líderes se hicieron con el poder de castigar las deshonras y ofensas, dado que, lo que nació como arreglo acabó convirtiéndose en abuso.

“Ojo por ojo, diente por diente...”, eterna fórmula antigua que nos legó la primera forma de regular por ley a la justicia entre los habitantes de un territorio. Así, de mera aspiración pasa a ser realidad; sale de su encierro ideal para trasladarse al mundo material, personificado en dioses, reyes, magistrados y jueces.

En pocos párrafos resulta muy pretencioso atreverse a englobar los antecedentes de la expresión “justicia”. No obstante, en el presente artículo se pretende abordar con sobriedad al fin de la Ciencia del Derecho, con el propósito de identificar su doble función en los sujetos: como valor y Poder del Estado. Aquella presente en los ciudadanos y éste como cuerpo de la Nación; aquella como razón natural, éste como reacción humana.

Cuando falta la motivación “dar a cada uno lo suyo” en las conductas humanas, se produce una amenaza o consumación del desorden, es decir, de ir en contra de la armonía a la que pretenden conducirnos las normas jurídicas.

Los textos legales deben contar con un sustento institucional para que tengan fuerza y vigencia efectivas. En nuestro país, el sistema judicial involucra en este propósito a varias autoridades, con funciones independientes y garantistas.

Sancionar leyes no resulta tan complicado - como gestión pública - si la



comparamos con su aplicación; ésta requiere de un arte técnico y de una infraestructura que logren hacer palpable el servicio público por excelencia del Estado: hacer justicia.

Proveer equilibrio razonado, no es tarea fácil. Se requiere de la intervención de factores humanos y culturales para dar con este objetivo, muchas veces comprometidos y criticados por la naturaleza imperfecta de sus agentes. Sea de provecho su lectura, quizá no descubra cosas nuevas; pero tenga en consideración una visión diferente que pretende presentarle desde otra perspectiva a la, a veces incomprendida pero bien conocida, “Justicia humana”.

La justicia como valor y poder del Estado

Breve reseña histórica

El Derecho como dimensión normativa del orden social, representa la herramienta más efectiva que pretende motivar las conductas de los humanos en un sentido.

A la luz de las normas jurídicas, toda nación organiza a sus integrantes en el marco de una estructura comunitaria sostenida en ideales supremos que los guían hacia la convivencia, en primera instancia. De hecho, si todo ser humano estuviese programado para reproducir el bien, en todas y cada una de sus intervenciones interpersonales, no tendría razón de ser la existencia de una organización que lo gobierne desde fuera; bastaría con su conciencia pura y perfecta. Pero no es así.

La razón es fuente de sabiduría; ésta a su vez del intelecto, del cual procede la ley.

La raza humana ha experimentado a lo largo de su existencia la necesidad de encadenar sus esfuerzos, a sabiendas de las diferencias que los separaban. Ese conocimiento de todo cuanto le rodea, lo condujo a buscar explicaciones a sus incógnitas existenciales. En ese afán se vio a sí mismo y notó como, dotado de voluntad, gozaba del poder de decisión.

Toleró de todo durante su vasto dominio; sin embargo, algo que no pudo erradicar definitivamente aún es la violencia. Estas primitivas disputas conmovieron de tal manera a su pasividad, que encendió un instinto natural por encontrar la retribución correcta a dicha situación. Así el vencedor entendió que su recompensa consistía en la conquista y el sometimiento; en tanto, el vencido no tuvo otra opción - ante su desventaja - que conformarse con la opresión. Esta relación conflictiva se repitió



innumerables veces entre grupos antiguos, hasta el cansancio.

Decimos cansancio, pues, porque el ingenio humano es tan poderoso que construye a más del mal, también el bien. La convivencia llevó al sujeto a experimentar sentimientos de pertenencia con respecto a condiciones propias. El libre albedrío, la autonomía, la semejanza, etc., fueron ausencias sensibles en el sector de la comunidad, que vivía oprimida. Reclamaban algo natural, reivindicaban bienes que les pertenecían como personas en igualdad de condiciones: exigían justicia.

Nace de esta manera la figura fundamental que da sentido y valor al bienestar colectivo. Justicia es sinónimo de recompensa y castigo, del equilibrio que debe reinar entre ambos.

Este ideal tuvo, en sus inicios, indicios de organización a través de la “venganza privada”; luego, mas tarde en la historia, se conocieron y pusieron en práctica las “ordalías”. De competencia divina, era monopolizada por sacerdotes que interpretaban - por medio de señales naturales – la suerte de los eventos y sus consecuencias en los participantes. Sin perder su esencia religiosa, encontramos en Babilonia la más antigua legislación sobre un orden judicial en la Ley del Talión (1760 a. C.), que básicamente castigaba con el mismo daño provocado a su autor. La persecución y obtención de justicia por cuenta propia fue por siglos el método que prevaleció en las sociedades antiguas, hasta que sobrevino el Código de Hammurabi que pretendió limitar ese poder, expropiándolo de la voluntad particular a la estatal.

Pero no fue en Roma, siglos más tarde, en que la justicia, como valor, encuentra su expresión material ideal. La confección de la Ley de las XII Tablas repercutió notablemente en las relaciones humanas, ya que los ciudadanos conocían sus derechos y obligaciones, enumerados literalmente en ellas. Era pues necesario, a partir de entonces, diseñar un esquema de intervención oficial en los pleitos privados.

Desde el momento que existe una sociedad, existe el Derecho¹. A partir de la norma jurídica se hacen necesarias dos intervenciones intelectuales: la interpretación y la aplicación. La civilización romana comprendió el surgimiento de estas necesidades que debían ser cubiertas, por lo que ideó un método práctico para brindar protección a la población en dicha labor: el proceso judicial. Como todo germen, los primitivos procedimientos romanos resaltaron por ser en extremo ceremoniales; fueron el tiempo

¹ “*Ubi societas, ibi ius*”, donde hay sociedad, hay Derecho. Aforismo romano que legitima la vigencia de un orden legal en toda nación para reconocer facultades y limitar los poderes políticos. De igual manera resulta, al invertir el orden de los conceptos.



y la burocracia los que obligaron a que los juicios adoptaran un esquema más dinámico y seguro.

El sistema incorporó instancias, etapas, sentencias, recursos. Se convirtió en un trámite técnico jurídico que demandó la participación de sujetos especializados en la interpretación y aplicación de las leyes; rutina que a medida que fue evolucionando se expandió por casi toda Europa, en los distintos dominios romanos.

En este sentido, se destacaron las opiniones de importantes juristas como lo fueron Gayo, Ulpiano, Papiniano, Modestino y Paulo; cuyas opiniones y sentencias fueron recopiladas por el emperador Justiniano en el año 529 d.C., en el magno “Digesto”. Inicia el período de los Códigos y la sistematización de las leyes, lo que revoluciona a partir de entonces el esquema de legislación, a modo de incorporar en un solo material todo lo relacionado con la materia civil y procedimental.

Mientras en Roma todo esto acontecía, el pueblo germano tomó protagonismo en otra área jurídica igualmente trascendental: la criminal. El castigo por los hechos humanos que provocan daños a las personas y sus bienes, significó una línea de pensamiento y organización judicial independientes; con principios y conceptos propios. El fenómeno de los delitos y su castigo dentro de la sociedad es de origen impredecible; no obstante se los conoce desde antaño, y no precisamente por perseguir a los delincuentes con métodos flexibles.

En un principio las sanciones representaron verdaderos tormentos civiles, a través de penas desgarradoras y crueles que inspiraron la iniciativa de su limitación. El primer paso para lograr dicho objetivo consistió en conformar jurados con ciudadanos, quienes valorarían las pruebas producidas en contra del acusado. Más tarde, esta labor pasó a tribunales compuestos por jueces de derecho que actuaban en nombre del Estado germano.

Con las revoluciones contra el absolutismo europeo, iniciadas hacia finales del siglo XVIII en Norteamérica y Francia, germina la semilla del pensamiento libertario además del republicano de gobierno; con tal fuerza, como si se tratase de un estallido con un efecto expansivo que alcanza a Latinoamérica.

El gobierno pasa a manos del pueblo, que por medio del sufragio directo, elige a sus representantes en la administración y gestión de la cosa pública – república -; en tanto que el ejercicio de la soberanía popular fue dividida en tres funciones elementales, a saber: ejecutivo, legislativo y judicial.



Si bien, para este momento, la justicia como tal, ya había sido organizada como institución hacía siglos, se democratizó al igual que los demás poderes del Estado; no obstante, la selección de los operadores de justicia en Sudamérica se efectuaba por el sistema indirecto²; método aplicado aún hasta nuestros días.

Paraguay en ese contexto

De valor a institución republicana, la justicia ha significado para toda nación un objetivo último y fundamental, por el cual se libraron infinitas confrontaciones en el terreno de la teoría y de la práctica; no fue sencillo. Hasta ahora se pretende otorgarle a quienes la imparten una independencia pura que les habilite a administrarla con toda imparcialidad en procura de hacerla efectiva, para que alcance a todos en la misma proporción.

Ulpiano la definió así: “est ars bone aet aequi” – arte de lo bueno y equitativo -; pues bien, ¿qué es necesario para alcanzar u obtener el máximo de bienestar en la mayoría de los ciudadanos, sin distinción?

La vida del ser humano ha experimentado a lo largo de su existencia un sin fin de enigmas y misterios, a los que ha tenido que enfrentarse desde varias perspectivas; y ensayando respuestas, una tras otra, ha electo constantemente la opción que le permita comprenderlos de la manera más útil posible.

Así, cuando conoció del valor o sentimiento de la justicia, en primer lugar la razonó, más luego la experimentó para finalmente reconocerla en todos sus semejantes en igual proporción y calidad. Cuando finalmente cayó en este último argumento, reconoció la necesidad común de organizar un esquema que posibilite el acceso a ella de forma estable y constante: el valor justicia muta a institución.

De ahí que resulte imprescindible haber hecho este repaso de su origen en la inteligencia humana y su evolución práctico–social, a modo de comprender la envergadura de lo que en adelante se pasará a analizar, que no es para nada sencillo, y por tanto abarcable en un par de páginas; requiere de una construcción de razonamiento lógico monumental que integre como elementos de información los siguientes: historia, evolución, transformación, aplicación y necesidades sociales.

Y como cada nación desarrolla un carácter determinado, teniendo como factores

² Método por el cual se deriva en la clase política, electa democráticamente, la responsabilidad de designar a sus miembros por medio de acuerdos.



condicionantes a su entorno natural, su cultura, su lenguaje, su tradición ancestral y su organización independiente; resulta claro que lo que es justo para una, no lo puede ser para otra; y aún en su seno los integrantes pueden cuestionarse cotidianamente qué es correcto para un razonamiento y qué no, lo que condensa aún más el problema, y por ende la respuesta o posible solución.

El Paraguay, como Estado independiente, ha evolucionado desde mayo de 1811 con muchas dificultades, encerrado detrás de fronteras secas e hídricas en una situación de mediterraneidad permanente, que lo ha llevado a tener que recurrir a modelos de organización política extranjeros, que muchas veces fracasaron en su afán de poner orden y bienestar en su población; fue arrastrado constantemente por las corrientes políticas de la región de la que forma parte; y de esta situación no escapó, igualmente, la materia de la justicia.

Sin detenernos a analizar de manera particular y detallada su incorporación y regulación en cada constitución desde aquél momento, situaremos directamente este análisis en la carta magna de 1992 a los efectos de conocer cómo está organizada la administración de la justicia; cuáles son los entes/instituciones que intervienen; quiénes son sus operadores; cuáles son sus reglas de actuación; a quiénes representan, cómo lo hacen; cómo esto incide en el rumbo del esquema social nacional; y finalmente, si el modelo vigente está diseñado de manera adecuada para dar una respuesta integral a un sector del Estado mayoritario pero, a la vez el más vulnerable: la sociedad.

La Constitución Nacional y su organización de la justicia

El Poder Judicial

La Ley suprema paraguaya, vigente desde el año 1992, nos ofrece una estructura tradicional, basada en la fragmentación de su contenido en dos partes: la primera, los derechos, deberes y garantías fundamentales del ciudadano; la segunda, del ordenamiento político de la República.

Nuestro objeto de estudio se halla asentado en esta segunda parte, desde los artículos 247 al 275. Representan veintiocho normas constitucionales que han provocado desde su puesta en vigencia encendidos debates entre diferentes constitucionalistas, quienes desde enfoques diferentes – por medio de la defensa y crítica de su texto – han intentado dar una explicación a la coherencia o no de su organización.



Pero, no es el sentido del presente artículo de investigación entrar a detallar los entretelones de dichas disputas argumentales, más bien se pretende tomar con nuestras propias manos al material, situarla bajo la lupa de nuestro razonamiento; contemplar a modo general y superficial su estructura, para luego dar un veredicto abierto a todo tipo de críticas.

Bien, aclarado lo antedicho, vayamos pues a nuestro cometido.

A la cabeza del esquema judicial paraguayo se encuentra la Corte Suprema de Justicia y, a partir de ella se deshilan, en forma descendente, los tribunales y juzgados. En un orden de instancias jerárquicas, conforman el Poder Judicial, encargado de administrar la justicia en nuestro país. (art. 247 C.N.).

Como órganos técnico-judiciales, se hallan compuestos de integrantes en números que van, inversamente, en aumento según las etapas. En primera instancia un juez; en segunda instancia un tribunal de apelaciones con tres integrantes; y por último una Corte Suprema con nueve miembros. En los dos últimos casos, los colegiados integran a sus participantes en número impar.

La característica esencial de este poder del Estado es su independencia, garantizada textualmente en el art. 248, de la siguiente manera: “Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso.”

Esta primera parte del artículo es reforzada con un sistema de competencias materiales y territoriales a lo largo de la geografía nacional. Cabe resaltar en este punto, que el método del ordenamiento político de nuestro país es el unitario; lo que hace que las instancias inferiores se repartan en cada jurisdicción reconocida (la central y las del interior del país), centralizando a la última y superior de todas ellas, en la Corte Suprema.

Este orden básico, es dinamizado a través de procesos judiciales que se inician con el catálogo de acciones que ofrecen las respectivas leyes vigentes en materia ordinaria y especial. Así en el fuero civil, penal y laboral todo ciudadano cuenta con el derecho de requerir la intervención de un magistrado para que conozca y juzgue sobre el conflicto, que originado en un hecho concreto, le provoque un perjuicio o daño.

Sustentado en la ley, como herramienta básica de su imperium, todo agente de justicia está obligado a dar respuesta a esta petición, ya sea, haciendo lugar a la pretensión o rechazándola. Estas dos opciones, son formuladas en una resolución conocida como sentencia definitiva.



Agotada esta primera instancia, las partes que aleguen gravamen irreparable, tienen abierta la posibilidad de solicitar la revisión de la sentencia adversa, a través de un régimen de recursos o apelaciones ante los tribunales de alzada, quienes toman intervención, únicamente, para considerar la legalidad y juridicidad de la resolución protestada. Existiendo conformidad, unánime o mayoritaria, el acuerdo y sentencia que ponga fin al grado de apelación, puede ser objeto de control por la última instancia jerárquica: la Corte.

En ella se integrará una sala con tres ministros, según la materia de fondo que corresponda al juicio (civil, penal o constitucional). El objeto de esta decisiva intervención consiste en revisar la constitucionalidad de las resoluciones tomadas por los inferiores, siendo en todo caso su fallo de carácter irrecurrible. Aquí se agota el procedimiento judicial paraguayo.

Según la materia del objeto llevado a debate judicial, los códigos procesales civil y penal vigentes reconocen por debajo de estas instancias a los Juzgados de Paz. Los procedimientos ante dichas jurisdicciones tienen el carácter de ser especiales y sumarios, por lo que se les confiere de un sistema de recursos diferentes. En grado de apelación intervienen los juzgados de primera instancia de los mismos fueros; más en todos los casos, es la Corte Suprema de Justicia el órgano que detenta la última palabra en la resolución de los conflictos particulares.

Junto con la administración de justicia, el Poder Judicial tiene competencia constitucional para generar su propio patrimonio; esto se lleva a cabo por medio de las tasas judiciales, multas penales y administrativas, comisos y donaciones. Amén de su autarquía presupuestaria, es la Corte Suprema de Justicia la encargada de confeccionar en forma anual la parte que le corresponde para su sostenimiento financiero.

El régimen vigente para la selección y remoción de sus miembros está supeditado a un sistema de concursos de méritos y aptitudes, para la primera; y de un juzgamiento por mal desempeño de funciones, en la segunda. En ambos casos intervienen dos instituciones autónomas reconocidas en la Constitución, a saber: el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, respectivamente. Más adelante detallaremos cómo se componen y funcionan.

Una vez electos y prestados los juramentos o promesas correspondientes, los magistrados judiciales inician el ejercicio del cargo por tiempo de cinco años, con la posibilidad de ser confirmados en sus cargos por un período igual, hasta dos veces, momento en el que adquieren la inamovilidad hasta la edad de 75 años.



Durante el tiempo que duren en sus magistraturas gozan de inmunidad de opinión y de detención, salvo la flagrancia en la comisión de delitos comunes que merezcan pena corporal (art. 255, C.N.).

Para finalizar, cabe destacar que la remoción de los miembros de la Corte se efectúa por medio de la figura del juicio político impulsado por el Poder Legislativo, que se organiza en un órgano acusador (Cámara de Diputados), y otro juzgador (Cámara de Senadores).

En tanto, los demás miembros del Poder Judicial, son juzgados por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. En las dos hipótesis enunciadas, el efecto es el de separar de sus cargos a los enjuiciados, sin perjuicio de sus responsabilidades civiles y penales por mal desempeño de sus funciones.

Hasta aquí, un repaso somero de la estructura y conformación del Poder Judicial en todas sus esferas; por lo que seguiremos adelante en el estudio de los demás órganos intervinientes en el esquema global de justicia paraguaya.

El Consejo de Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Orbitando al Poder Judicial se hallan dos entes de naturaleza netamente política: el Consejo y el Jurado. Ejercen su influencia a través de la conformación y desafectación de sus miembros, posibles gracias a la estructura democrática indirecta de la República. Se dice indirecta, ya que son organismos en los que intervienen los representantes de los Poderes del Estado, a más de entidades universitarias y colegiadas. A continuación un breve repaso de dichas instituciones.

El Consejo de la Magistratura.

Entre los artículos 262 al 265, en la Constitución, se organiza al presente órgano que tiene como función esencial la de llamar a concurso y conformar ternas para los cargos creados o vacantes del Poder Judicial, desde la Corte Suprema de Justicia hasta los juzgados de paz, pasando a los integrantes del Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo.

La Ley que establece su funcionamiento y el método de selección de interesados a ingresar al Poder Judicial es la 296/95.



Se encuentra conformado por ocho miembros repartidos de la siguiente forma: un representante del Poder Judicial; un representante del Poder Ejecutivo; un diputado y un senador, dos representantes de abogados de la matrícula; un representante de los profesores de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción y un profesor de las facultades de Derecho de las universidades privadas, con no menos de veinte años de existencia. (art. 262 C.N.)

A su cargo está, de igual modo la administración de la Escuela Judicial, encargada de la formación de profesionales del derecho en materia judicial, además de actualización en diversas áreas, en modalidades de posgrado como ser diplomados, conferencias, seminarios, etc.

Los consejeros duran en sus cargos 3 años y gozan de las mismas inmunidades, que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia. En el ejercicio del cargo se reúnen periódicamente una vez por semana en sesiones en las que deciden por mayoría o unanimidad todo lo concerniente a las convocatorias y votos de perfil de candidatos para la conformación de ternas para la magistratura.

Su estructura es objeto de muchas críticas, debido al alto espíritu político de sus miembros, que afectaría sensiblemente a la naturaleza propia de la función judicial: su independencia. Esta circunstancia innegable —el condimento o injerencia política—, más la falta de regulaciones claras y objetivas sobre los concursos para acceder a la magistratura, significaron en un primer momento un descrédito a la tarea de esta institución, pues se propició el ingreso al sistema judicial de integrantes con débil y precaria preparación técnica para los cargos, en detrimento de los trámites y gestión judiciales.

No obstante, debe decirse que el sistema ha evolucionado y en el presente se impulsa un cambio total de las reglas de selección de candidatos, teniendo como eje central sus méritos y aptitudes, sobre la base de escalas de puntos acumulados según la hoja de vida de aquéllos. Estos vientos de cambio, sin duda, representan una brisa de esperanza que surtirá sus efectos a mediano o largo plazo en un proceso que demandará de una voluntad política histórica, en aras del saneamiento de la justicia paraguaya.



El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Así como el Consejo, esta institución está reconocida en la Constitución y regulada por la Ley 3759/2009, que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados y deroga antecedentes. Esta integrado por 8 miembros provenientes de la Corte Suprema de Justicia; del Consejo de la Magistratura y las Cámaras de Senadores y Diputados; con un par de representantes de cada dependencia.

Reglamentado y conformado, este ente cumple con la misión, nada despreciable de juzgar a los miembros del Tribunal de Apelaciones, jueces y agentes fiscales, que por la comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones, pueden ser sometidos a procesos ante el Jurado para desafectarlos en sus cargos.

Las causas de remoción por delitos comunes están dadas por la participación en grado de autores, cómplices o instigadores de delitos y crímenes definidos y sancionados en la Ley Penal; denunciados o captados en flagrancia de comisión de los mismos. En el mal desempeño de sus funciones, se hace alusión a casos en los que el magistrado incurre en supuestos de intervenciones viciadas por desidia, impericia o desconocimiento alevoso de la ley, en su interpretación y aplicación.

La Sentencia Definitiva del Jurado que imponga una de las sanciones previstas, admite la interposición de recurso de aclaratoria y la acción de inconstitucionalidad, que será estudiada por el pleno de la Corte.

Queda claro que, la competencia de este colegiado alcanza necesariamente para separar al juez, sin que esto le reste responsabilidad alguna por sus actos en contra de la ley, para ser procesados en las instancias judiciales correspondientes.

Duran en sus funciones hasta tanto cumplan el período para el que hubieran sido electos o designados. Mantienen sus inmunidades e incompatibilidades propias de sus cargos de origen. En el caso de los representantes del Legislativo, la Constitución impone que sean de profesión abogados.

El Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública.

El Poder Judicial, como brazo institucional de la república democrática, debe ofrecer como servicio público fundamental, velar por el respeto a la Constitución y las leyes; el acceso de la ciudadanía a tal función, debe ser lo menos burocrático



posible, por lo que – para determinados casos -, se erigen dos organismos públicos que representan a la Nación en el ejercicio de la acción y la defensa procesales.

El Ministerio Público, representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales (art. 266 C.N.).

La diferencia radica principalmente, en el hecho de que la Fiscalía toma intervención en todos aquellos hechos punibles que generan la acción pública; mientras que la Defensoría lo hace únicamente en determinadas situaciones, definidas en la ley.

Comprendida la importancia de ambos entes como representantes de la ciudadanía ante los organismos judiciales del país, es tiempo de adentrarnos en sus peculiaridades y funciones constitucionales y legales.

Ministerio Público

Se apuntaba que la Fiscalía ostenta el compromiso constitucional de ejercer la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, el ambiente y otros intereses difusos, además de los derechos de los pueblos indígenas.

Hasta el año 1999, se encontraba vigente el proceso penal inquisitivo. Desde ese momento se pasa al esquema acusatorio, en el que el Ministerio Público adopta un papel protagónico más influyente. El juez penal es despojado de sus anteriores facultades de instrucción (investigación y juzgamiento), para convertirlo en árbitro de la investigación, precautelando el respeto de las garantías procesales de las partes.

Así, la titularidad de la acción penal pública vuelve a manos de su agente natural, el fiscal. Éste, como accionante tiene a su cargo impulsar la investigación preliminar que le permita recabar elementos de convicción para formular imputación – en primera instancia - y acusación – cuando el grado sea de probabilidad sobre los hechos. Luego, sostener y exponer en juicio oral y público su teoría del caso, en procura de la sanción de los responsables.

Es ejercido por el fiscal general del Estado y los agentes fiscales (art. 266 C.N.), en la forma determinada en la Ley 1562/00, Orgánica del Ministerio Público. En un punto intermedio, se encuentran los fiscales adjuntos, que tienen dos grupos de funciones: administrativas, para coordinar unidades penales ordinarias y especializadas; del área



central y distritos del interior del país. También procesales, canalizando recusaciones e inhabilitaciones que afecten a los agentes fiscales; traslados, recursos, etc.

El Código Procesal Penal, dedica todo un capítulo a individualizar los principios de la función acusadora y objetiva del Ministerio Público, entre los artículos 52 al 57. Entre otros, en el art. 53 se carga al agente fiscal con la obligación de probar los hechos que fundamenten su acusación; para el efecto el Código Procesal Penal organiza un régimen probatorio en el libro tercero, a partir del artículo 172 hasta el 233; entre los que se condensan los diferentes medios de prueba (inspección del lugar del hecho; levantamiento e identificación de cadáveres; autopsia; orden de secuestro; testimonios; pericias; careo, etc.).

En materia civil y laboral, los representantes del Ministerio Público tienen el rol de fiscalizar el correcto cumplimiento de los requisitos legales en las demandas y contestaciones que se refieran a la situación jurídica de las personas físicas, como ser: nacionalidad, identidad, sucesión, divorcios, disolución de la comunidad conyugal; en el ámbito del trabajo su intervención se centra en controlar que las instancias judiciales dicten sus fallos en los plazos legales; representar los intereses fiscales; representar y defender los intereses de los trabajadores menores e incapaces .

Ministerio de la Defensa Pública.

Esta entidad cumple con la misión de representar legalmente a los ciudadanos ante los órganos jurisdiccionales del ámbito penal, en lo que respecta al ejercicio de la defensa, guardando especial atención con respecto al cumplimiento de las reglas del debido proceso y la defensa en juicio.

La ley Orgánica de la Defensoría es la 4423/11, que en su artículo 9° enumera sus funciones principales, entre las que sobresalen: salvaguardar los derechos humanos; asesorar, asistir, representar y defender a las personas físicas que carecen de recursos suficientes. En el artículo 1° de la misma ley, se integra a la Defensoría Pública al Poder Judicial con autonomía normativa y funcional; por este motivo sus informes y presupuestos de gastos son elevados ante la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a la organización de la institución, se encuentra encabezada por una Defensoría General, tres Adjuntas y los defensores públicos. Además cuenta con una estructura administrativa que se encarga de su sostenimiento financiero.



La Defensoría General tiene como doble función el sostenimiento administrativo y la coordinación de las tareas judiciales de los agentes defensores. A su turno, los defensores adjuntos se encargan de áreas específicas (civil, penal y contencioso administrativo). Por último, en la participación de las defensas técnicas de los particulares intervienen directamente los defensores públicos. Estos últimos son asignados por los magistrados intervinientes en los procesos judiciales de los distintos fueros, de manera a asegurar el cumplimiento efectivo del principio procesal de “la defensa en juicio”.

Sus competencias en el proceso penal están distribuidas entre los artículos 97 al 111.

Conclusión.

“Dar a cada uno lo suyo”, constituye un valor y servicio que define a lo que es justo en la convivencia social. Representa a un acto humano que debe nacer en la conciencia de cada individuo para reflejarlo en sus propias conductas, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de las obligaciones. Es deber que en las relaciones jurídicas reine en forma absoluta, ya que nos encontramos ante el valor supremo que busca el Derecho.

El Estado y los ciudadanos tienen el compromiso de fomentarlo y garantizarlo voluntariamente en cada uno de los acontecimientos en que intervengan. Ésa es la regla. Sin embargo, la diversidad existente en los miembros de la sociedad, desde tiempos antiguos; la desigualdad de oportunidades que afectan a las diferentes capas sociales, hicieron que de manera constante en la historia de las civilizaciones germinen numerosas conductas que reflejen todo lo contrario, es decir: la injusticia.

En un principio, el reconocimiento y la rectificación de la injusticia demandó de la razón y el ingenio humano cambios permanentes, a modo de ajustar su impartición de manera correcta. De valor, pasó a ser norma; de ésta a institución, y por fin a Poder del Estado, junto con el Legislativo y Ejecutivo, a partir de las revoluciones políticas surgidas a finales del siglo XVIII.

De idea a hecho concreto, la justicia como tal – servicio público – exigió que se establecieran y organizaran en los diferentes países independientes, sistemas de procedimientos para reclamar y juzgar conductas que atenten contra dicho concepto legal. Nuestro país se une a dichos sistemas con su propia legislación de fondo y forma en todas las áreas, en un intento de ordenar la vida en comunidad, dentro de su territorio.



No obstante, desde el año 1989, con el advenimiento del régimen democrático del Estado social de Derecho, se ha puesto bajo la lupa de la crítica social el desempeño de los operadores del sistema judicial, impulsado desde el Poder Judicial.

El resultado fue que, no pocas veces, se ha aplazado la gestión judicial. ¿cuál es el motivo de la deuda existente hasta nuestros días en este sensible ámbito?. ¿está el Poder Judicial debidamente organizado, de tal manera que pueda satisfacer efectivamente las necesidades de la sociedad paraguaya?.

Son interrogantes que, desde el sector de la doctrina y el foro, constantemente se plantean, construyéndose diversas fórmulas o esquemas judiciales nuevos. Se ponen en duda su utilidad, dinamismo y operatividad; sin embargo, es preciso en este punto enfocar los cuestionamientos en otra dirección, una que nos sitúe en el sector de los recursos humanos.

En el transcurso del presente trabajo hemos repasado la estructura de los cargos y las funciones de las diferentes instituciones que intervienen directa e indirectamente en la prestación del servicio de justicia en el país. Partiendo de esta base, es posible elaborar conclusiones sobre la arquitectura global del engranaje procesal que da cuerpo al Poder Judicial.

En primer término, notamos que los procesos judiciales, a excepción de los penales, todos se tramitan en forma escrita, es decir que los diferentes actos que los integran quedan documentados y archivados en un expediente administrado por la secretaría del juzgado competente.

En segundo, en materia punitiva los procedimientos son ejecutados en forma oral, no obstante quedan asentadas las actuaciones realizadas por las partes en escritos que finalmente conforman los documentos de la causa.

Las reglamentaciones legales sobre recursos, en todos los fueros, reconocen hasta tres instancias dentro del territorio nacional; lo que coincide con la organización de las acciones y defensas judiciales a nivel mundial. El trámite, obviamente, resulta distinto en lo que se refiere a plazos y formas; aunque en esencia nuestros procedimientos judiciales cumplen con los estándares del debido proceso y la defensa en juicio.

Es decir, se sostiene que si existen desperfectos en el cumplimiento del objetivo de una pronta y efectiva justicia, éstas se concentran más bien en el recurso humano, notablemente insuficiente en la preparación jurídica y moral en gran parte de sus integrantes.



La responsabilidad por esa baja calidad de servidores judiciales responde a una trayectoria cultural, con fuerte influencia de lo político. Es sabido que para ocupar un cargo en el Poder Judicial, se requiere del título habilitante de abogado. Nuestro país, se halla afectado por una creciente falta de interés en valores humanos, sustentados en los méritos y las aptitudes profesionales.

La nación toda, debe volcar su interés en fomentar derechos fundamentales como el de la educación, en todas sus etapas (primaria, secundaria y universitaria). Dar privilegios a aquellos que demuestren solvencia humana en su dominio de la teoría y de la práctica. Pero... ¿es posible tal implementación?

Aparentemente, vamos por dicho camino. Al menos es lo que los poderes políticos actualmente están pretendiendo demostrar a la ciudadanía, con las reglamentaciones de derechos fundamentales como el “de acceso a la información”, fundamental para dar publicidad al manejo desde la administración de la cosa pública.

El Consejo de la Magistratura, últimamente, ha dado un paso importante en ese sentido, reorganizando la selección de postulantes a cargos dentro de la magistratura, teniendo en cuenta la acumulación de un puntaje general sobre sus antecedentes de preparación en materia de posgrados, aportes intelectuales y trayectoria laboral.

No todo se trata de un problema de estructura, sino más bien de conducción. Aquellos que detentan el mando de la maquinaria estatal, y en especial de la judicial, deberían ser conscientes de esta realidad, para comprender que lo único que engrandece a una raza en conjunto es la calidad moral de sus líderes.

En el presente, la tendencia es la de depurar las piezas que oscurecen la administración de justicia – basta como ejemplos los sonados y escandalosos casos que saltaron en los últimos años –fiscales, jueces y otros operadores de justicia involucrados en hechos de corrupción ligados a sus funciones- y que desnudaron un manejo discrecional e impune, hasta ese entonces.

Puede que resulten poco objetivas las últimas expresiones, que faltan a la regla de las investigaciones científicas pertinentes y didácticas; no obstante, el título del trabajo amerita hacer un sincero planteamiento sobre la verdadera raíz de las anomalías presentes en las instituciones judiciales, para caer en razón de que en realidad el cambio o la reforma judiciales se sustentan realmente en las actitudes y voluntades que demuestren los actores principales en ese sentido.

El lector finalmente sacará sus propias conclusiones, y el autor de la presente



investigación tendrá por satisfecho su cometido, con el simple hecho de arrancar de su parte una mínima reflexión, aunque sea para criticar o restarle todo valor a lo manifestado hasta aquí. En cualquiera de los casos, se deja flotando la siguiente interrogante: ¿Acaso la justicia mejorará reformando al Poder Judicial, únicamente, en su estructura normativa y procesal?



Bibliografía

- Constitución Nacional.
- Código Procesal Civil.
- Código de Organización Judicial.
- Código Procesal Penal.
- Código Penal.
- Código Laboral.
- Código Procesal laboral.
- Código de Ética Judicial.

“LAS REGLAS DE TOKIO Y SU INTERPRETACION ACORDE A LAS REGLAS DE BANGKOK Y BRASILIA”.

por Doris Ojeda de Ynsfrán *

Resumen

El motivo de esta investigación obedece a la necesidad de abordar las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, sobre las medidas no privativas de la libertad. En ese sentido, se analizan las Reglas de Tokio y su interpretación acorde con las Reglas de Bangkok y las Reglas de Brasilia, que han surgido en forma posterior a estas.

Como es sabido, el fin de la pena privativa de libertad es coartar solamente el derecho a la libertad física y debe ser aplicada como “última ratio”. Todos los demás derechos humanos deben mantenerse incólumes, con todas las garantías y resguardos que el Estado debe ofrecer

* Abogada. Promoción 1987 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNA; Magister en Derechos Humanos y Educación para la Paz por la Universidad Nacional de Costa Rica y Universidad para la Paz de Naciones Unidas con sede en Costa Rica. Promoción 2001. Especializada en Protección jurisdiccional de los derechos del Niño, Unicef y la Universidad Diego Portales de Santiago de Chile 2010; Exparticipante del XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) 2012. Relatora fiscal asignada a la Fiscalía Adjunta de Derechos Humanos del Ministerio Público. Docente del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público.





Introducción

La vida en sociedad está reglada. Ya la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 1º, estatuye: “*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros*”. Los seres humanos no solo tenemos derechos sino también obligaciones. Cuando se quebrantan las normas penales, estamos frente a la comisión de hechos punibles, que pueden ser castigados con penas privativas de libertad y penas no privativas de libertad, aunque debe decirse que desde los primeros tiempos hasta la actualidad, la privación de libertad es la sanción más utilizada. Esto conduce a reflexionar sobre el porqué de tal situación, así como sobre cuáles son los inconvenientes que presenta el sistema penal en este sentido.

Para encontrar la respuesta se debe hacer un repaso de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las penas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), e interpretarlas acorde a las Reglas de Bangkok, que fortalecen aspectos específicos de las Reglas de Tokio, y a las Reglas de Brasilia que se refieren al derecho humano de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.¹

Para dimensionar el alcance y la importancia del porque la ONU y la Comunidad Internacional instan a la aplicación de las penas y medidas no privativas de libertad, se debe estudiar el número de personas privadas de su libertad en los distintos centros penitenciarios y analizar la población total, número de procesados y condenados. También, realizar el mismo análisis con la población femenina, con mayor énfasis en la edad de las personas.

El resultado de este análisis permitirá observar que los centros penitenciarios en Paraguay actualmente tienen una superpoblación de internos, que excede ampliamente el límite de lo permitido e incumple con las reglas mínimas de seguridad, educación, higiene, salubridad, alimentación, espacios de recreación, así como el fomento de espacios donde estas personas puedan trabajar y percibir una remuneración a cambio para cubrir sus gastos y procurar la manutención de su familia –en su caso–, como en los países avanzados.

Sólo de esta manera se puede hablar de la posibilidad de readaptación y

¹ Las Reglas de Tokio tienen en cuenta ciertas condiciones especiales, como la de ser mujer. Así también para las Reglas de Brasilia, las personas en condición de vulnerabilidad son las mujeres las personas en situación de privación de libertad en general y los factores que influyen en la condición de vulnerabilidad, que son la pobreza, la edad, la discapacidad, la victimización, la pertenencia a pueblos indígenas, ser migrante, entre otros.



reinserción en la sociedad, como indica el objeto de la privación de libertad según la Constitución Nacional, los convenios internacionales de protección de los derechos humanos y la legislación nacional vigente.

Dicho esto, es importante resaltar que la pena privativa de libertad debe limitar solamente el derecho a la libertad física y al libre tránsito y debe ser aplicada como **última ratio**. Todos los demás derechos humanos deben mantenerse incólumes, es decir, el Estado no los debe vulnerar y debe respetar la **doctrina de la mínima intervención**. Pero es una realidad que la persona privada de libertad, procesada o condenada, enfrenta diferentes dificultades al encontrarse intramuros.

¿En qué consisten las Reglas Mínimas?

Para una mejor comprensión de las Reglas Mínimas es necesario conocer previamente cómo funciona el Derecho Internacional de protección de los Derechos Humanos, que ha registrado avances importantes en cuanto a la protección de estos derechos, así como la vigilancia que realizan los órganos de tratados de las Naciones Unidas y los mecanismos extra convencionales como el Consejo de Derechos Humanos, a través del Examen Periódico Universal (EPU), que deben presentar los Estados.

El derecho internacional de protección de los derechos humanos tiene por objetivo proteger al ser humano y uno de sus principios es el “*pro homine*”. El derecho internacional (general), a diferencia del primero, regla las relaciones entre Estados.

Es importante entender esta diferencia porque ayuda a distinguir la fuerza vinculante de los instrumentos que pueden provenir de ambas esferas del derecho.

Las reglas mínimas en el ámbito universal, son establecidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y constituyen modelos que deben seguir los Estados para conseguir el respeto de los derechos humanos. Se las denomina “mínimas” porque constituyen una base para que los Estados amplíen el respeto a estos derechos.

En ese sentido las reglas mínimas son guías, directrices o normas del “*soft law*”, como se las conoce en el Derecho Internacional de protección de los Derechos Humanos, para facilitar a los Estados partes el cumplimiento de estos derechos dentro de sus fronteras.



Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos fueron aprobadas en el año 1955 por el Primer Congreso de la Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes, celebrado en Ginebra, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977. Estas son reglas de carácter general y, con el tiempo, aparecen las reglas específicas, de las cuales serán citadas algunas.

Reglas de Tokio

Las reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de libertad –Reglas Tokio²–, contienen pautas que deben implementar los Estados que forman parte de las Naciones Unidas³, en sus sistemas penales, considerando la pena privativa de libertad como último recurso.

También **promueve la aplicación de salvaguardas mínimas** para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de prisión.

Las reglas de Tokio tienen como finalidad principal, fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal con respecto al tratamiento del delincuente y, además, promover entre estos el sentido de su responsabilidad.

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el artículo 29º que: *“Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollarse libre y plenamente su personalidad”*⁴.

² Adoptadas por la Asamblea General por resolución 45/110 en diciembre de 1990

³ Las Reglas de Tokio establecen:

- principios generales;
- alcance de las medidas no privativas de la libertad;
- salvaguardias legales;
- cláusula de salvaguardia;
- Se refiere: a la fase anterior al juicio, disposiciones previas al juicio.
- Fase de juicio y sentencia: informes de investigación social.
- Cómo debe ser la imposición de sanciones.
- Fase posterior a la sentencia: medidas posteriores a la sentencia.
- Aplicación de las medidas no privativas de la libertad: régimen de vigilancia, duración, obligaciones, proceso de tratamiento, disciplina e incumplimiento de las obligaciones.
- Personal: contratación, capacitación del personal.
- Voluntarios y otros recursos comunitarios: participación de la sociedad.
- Comprensión y cooperación de la sociedad: voluntarios.
- Investigación, planificación y formulación y evaluación de políticas: investigación y planificación.
- Vínculos con organismos y actividades pertinentes.
- Cooperación internacional.

⁴ Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 60º aniversario. Edición Especial. 2008. Pag. 11. Este artículo alude que no solo el Estado tiene la responsabilidad de velar por una convivencia armoniosa de la sociedad, sino también la comunidad debe participar en esta gestión.



¿Cómo deben aplicarse estas Reglas Mínimas?

Según se establece en el propio documento, las Reglas Mínimas se aplicarán teniendo en cuenta las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de cada país, así como los propósitos y objetivos del sistema de justicia penal.

Ahora bien ¿cuales son los propósitos y objetivos de estas Reglas Mínimas?

Uno de los objetivos fundamentales de las reglas de Tokio implica que: “*Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones y, de esa manera, reducir la aplicación de las penas de prisión y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente*”⁵.

Las Reglas de Tokio serán aplicadas a todas las personas sometidas a acusación, juicio o cumplimiento de una sentencia, sin discriminación alguna. Ellas tienen **la finalidad** de evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión. Y serán utilizadas de acuerdo al principio de la mínima intervención, con el respeto de la dignidad humana.

Nuestro sistema penal es acusatorio y garantista, pues la persona que se encuentra en contacto con la ley penal, goza de garantías constitucionales y convencionales. Se rige por un control constitucional y convencional.

Varios instrumentos jurídicos del ordenamiento nacional hacen referencia de manera expresa al objeto de la pena; v.g., la Constitución Nacional estatuye que “*Las penas privativas de libertad tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad*”⁶; en los instrumentos internacionales, como la Convención Americana, en su artículo 5º numeral 6, se establece que: “*Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados*”⁷.

5 UNICEF. Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia. Segunda reimpresión. 2006. Principios Generales 1.5. Pag. 113

6 Constitución Nacional. Art. 20. Del Objeto de las penas.

7 Organización de los Estados Americanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. 2006. P. 32.



En este mismo orden de ideas, el Código penal paraguayo establece que: *“Las sanciones penales tendrán por objeto la protección de los bienes jurídicos y la readaptación del autor a una vida sin delinquir”*⁸.

Las penas y medidas no privativas de la libertad en el Código Penal.

El Código Penal contiene penas y medidas. Establece penas principales, como por ejemplo, la pena privativa de libertad, complementarias, como, la prohibición de conducir y adicionales, tal como la composición.

Las penas son privativas y no privativas de la libertad. En cuanto a la pena privativa de libertad, el CP establece una duración mínima de seis meses y máxima de 30 años (art. 39, inc. 1). Asimismo, dispone que el objeto de la ejecución de la pena privativa de la libertad es promover la readaptación del condenado y la protección de la sociedad (CP, arts. 3 y 39).

También, menciona que se fomentarán las relaciones del condenado con el mundo externo, siempre que sirvan para lograr la finalidad de la ejecución de la pena (incs. 2 y 3, art. 39 del CP). En ese sentido, el sistema penal paraguayo recoge el uso de la privación de libertad como último recurso.

Las medidas podrán ser privativas o no de la libertad y serán de vigilancia, de mejoramiento o de seguridad (CP, arts. 72/85).

Las medidas no privativas de libertad están contenidas expresamente en el artículo 81 del Código Penal y son: la prohibición del ejercicio de la profesión u oficio y la cancelación de la licencia de conducir.

En lo que respecta a las leyes procesales, se tiene que la privación de libertad durante el proceso, como medida cautelar de carácter personal, es la excepción y se dictará solamente cuando sea indispensable y siempre que medien los requisitos de ley (CPP, arts. 234, 235, 242 al 244). Igualmente, se prevé las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva (CPP, art. 245).

Es así, que de lo hasta aquí visto puede concluirse que legislativamente, en lo que respecta a disposiciones penales, nuestro ordenamiento jurídico está acorde con las exigencias internacionales en la materia. No obstante, quedan puntos por analizar.

8 . Ley N° 1.160/97, Código Penal de la República del Paraguay. Art. 72. Clases de medidas



Sistema penitenciario en el Paraguay. Legislación nacional

La ley 210/70 “Del Régimen Penitenciario del Paraguay”, ha tenido como modelo a algunas de estas reglas mínimas; sin embargo, hasta la fecha no tiene una reglamentación.

Esta situación revela el inicio de la problemática que vive el país en materia de control penitenciario. Es impensable que una ley que data de los años 1970, hasta la fecha, no haya sido objeto de una reglamentación adecuada, lo que indica que no ha existido en este lapso la voluntad de establecer una política penitenciaria que se ajuste a la realidad nacional, a las exigencias legales nacionales e internacionales y a las necesidades actuales.

En este contexto, es de vital importancia que cada Estado garantice el cumplimiento eficaz y efectivo de los derechos humanos dentro de su territorio. Esta capacidad y voluntad es determinante para que cada Estado pueda organizar su sistema de justicia. No se trata solo de suscribir y ratificar cuantos tratados y convenciones existentes al respecto, sino de tomar conciencia y responsabilidad para aceptar y cumplir los compromisos internacionales referentes a la defensa de los derechos humanos de cada uno de sus habitantes.

Es la única manera de detener las violaciones y exposición al estado de vulnerabilidad de las personas privadas de su libertad física.

Situación actual de los centros penitenciarios en Paraguay

En el Paraguay existen los denominados centros penitenciarios y centros educativos de privación de libertad de adolescentes, localizados en distintos puntos del territorio nacional. Las condiciones de vida de las personas privadas de libertad que están albergados en estos centros, en los más de los casos, no son las adecuadas.

Incluso, el Paraguay ha sido denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por las condiciones en las que vivían los adolescentes privados de libertad, en el entonces denominado *centro de reeducación Coronel Panchito López*. Este caso se elevó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que dictó la Sentencia de fecha 2 de septiembre de 2004, sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas contra Paraguay.



El caso “Panchito López” es una de las sentencias más emblemáticas dictada por esta Corte Interamericana, en virtud de la cual se establecieron sanciones al Estado paraguay por la violación de numerosos derechos reconocidos en la Convención Americana, en perjuicio de la población de adolescentes que se encontraba en situación de privación de libertad en un establecimiento que no cumple con los estándares mínimos exigidos en los instrumentos nacionales e internacionales. Esta sentencia se halla en estado de cumplimiento parcial.

Hoy, la situación del centro educativo de Itauguá es que aún no se ajusta a las condiciones exigidas y a los estándares requeridos, especialmente por el hacinamiento en que el viven los adolescentes allí recluidos.

Las instituciones encargadas de la administración de estos centros, no han logrado solucionar del todo y de una vez esta situación, a pesar de la construcción de nuevos centros regionales para adultos y adolescentes en el interior del país.

Como ejemplo, se puede mencionar que la Penitenciaría Nacional de Tacumbú –ubicada en la ciudad de Asunción–, actualmente tiene una población aproximada de 2.690 internos, pero su capacidad real es de 1687. Por su parte, el centro penitenciario de Ciudad del Este registra aproximadamente 1214 personas privadas de libertad y su capacidad máxima es para 450 personas.⁹

Una persona privada de libertad en condiciones de hacinamiento no puede desarrollarse con dignidad.

Legislación nacional vigente en materia penitenciaria. Ley n° 210/70.

La Ley 210/70 y sus modificaciones de 1993, que sigue regulando el Sistema Penitenciario en el Paraguay, dispone que los establecimientos penitenciarios que alojarán a sentenciados y procesados serán de **rehabilitación, corrección y prevención**, y contarán como mínimo con los medios siguientes:

Un organismo técnico y criminológico del que formará parte, por lo menos, un médico psiquiatra con versación en criminología; servicio médico acorde con las necesidades del establecimiento; secciones de

⁹ Según parte diario del Ministerio de Justicia de Fecha 30/09/14



trabajo que aseguren la plena ocupación de los internos; biblioteca y escuela primaria a cargo de personal docente. Capellanes nombrados por el Estado o adscriptos honorariamente al establecimiento; instalaciones recreativas pertinentes.

Esto es, entre otras cosas, se establecen las condiciones básicas que, de cumplirse, permitirían la privación de libertad en las condiciones deseables, pues con ello se estaría cumpliendo con los demás derechos humanos que le asisten.

Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas para la libertad de mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)

Estas reglas fueron establecidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰ y disponen pautas para la utilización y aplicación de las medidas privativas o no privativas de la libertad, específicamente, con relación a las mujeres que se encuentran en contacto con la ley penal y de sus hijos menores o lactantes, sin menoscabo de las Reglas de Tokio y otras, como las Reglas Mínimas del Tratamiento de los Reclusos de 1955.

¿Por qué ha surgido la necesidad de establecer estas reglas específicas?

Estas reglas surgen como complemento de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos de 1955 y de las Reglas de Tokio de 1990. También es consecuencia de la preocupación de las NNUU ante la situación de mujeres que se encuentran en prisión (en algunos casos, junto a su hijo menor), así como para analizar las particularidades de cada mujer que entra en contacto con el sistema de justicia penal, con el fin de priorizar la aplicación de medidas no privativas de la libertad cuando ameriten otras penas y/o medidas, cuando su conducta no plantee riesgo para la sociedad y como una manera de fomentar la reinserción sociolaboral, velando a su vez por el interés superior del niño o niña cuando aquellos acompañan a la madre en prisión.

Dichas reglas fueron elaboradas por un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta, a instancias de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de 2009.

En este mismo sentido, las **recomendaciones más importantes de la ONU**

¹⁰ Resolución 65/229 de fecha 21 de diciembre de 2010



para los Estados miembros¹¹ al respecto son:

- a) Aprobar legislación para establecer medidas sustitutivas del encarcelamiento y dar prioridad a la financiación de esos sistemas.
- b) Al aprobar esas legislaciones se deben tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres reclusas.
- c) Analizar y publicar según proceda, datos concretos sobre las reclusas y las delincuentes.
- d) Al dictar sentencia, y si la mujer está embarazada o es una persona que sea fuente primaria o única de cuidado de niños, se debería dar preferencia a medidas no privativas de la libertad e imponer condenas privativas de la libertad solo en el caso de la comisión de delitos graves o violentos.

Asimismo, en las observaciones preliminares de las reglas podemos encontrar la justificación de la especialidad de este instrumento:

- a. El aumento de la población penal femenina en todo el mundo.
- b. La necesidad de complementar otras reglas mínimas, teniendo en cuenta el género, sin sustituirlas.
- c. La génesis de estas reglas ya se encuentran en otros instrumentos jurídicos sobre protección de los derechos humanos, por lo que son compatibles con el derecho internacional en vigor.
- d. Es la continuidad de los esfuerzos a fin de asegurar a la mujer delincuente un trato equitativo y justo durante su detención, proceso, sentencia y encarcelamiento, teniendo en cuenta las circunstancias especiales en que pueden encontrarse, como el estado de preñez y el cuidado de los niños.

Situación de las mujeres privadas de libertad en Paraguay

Según los datos estadísticos obtenidos del Ministerio de Justicia, en el mes de

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo quinto período de sesiones. Tomas 105 del programa. Resolución N° 65/229, del 16 de marzo de 2011.



octubre de 2013, en el Paraguay había 632 las mujeres adultas en situación de privación de libertad, de las cuales 14 están embarazadas y los niños y niñas que acompañan a sus madres en prisión son 25.¹²

Las reglas de Bangkok también protegen los derechos humanos de estos niños, pues determina que en ningún momento se les tratará como recluso. No obstante, debe decirse que esta situación de encierro, según estudios, puede ocasionar múltiples efectos negativos en los niños y niñas, pues estos deben desarrollarse en un ambiente físico, psíquico, emocional y social adecuado que les permita tener un desenvolvimiento normal. Siendo está una situación real, se deberían tomar las medidas relativas a mitigar los efectos negativos en los niños y niñas¹³.

Estas reglas deben ser aplicadas también para el tratamiento de las menores recluidas, en consonancia con las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad y otros instrumentos que regulan la materia de minoridad. El fin de estas Reglas es poner en práctica el principio de no discriminación, establecido en la Constitución Nacional.¹⁴

Estas reglas no han olvidado referirse al derecho a la alimentación nutritiva, especialmente de las mujeres embarazadas y sus bebés. Establece que dedicarán el máximo tiempo para el cuidado de sus hijos menores y, en caso de producirse una separación, se dispondrán medidas para reunirse con ellos.

Las mujeres que pertenezcan a grupos minoritarios y pueblos indígenas serán tratadas con respeto y consideración, según lo establecido conforme a su cultura.

En cuanto a las medidas no privativas de libertad, se buscarán mecanismos opcionales como las medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena.

Cuando sea posible se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a su cargo. Si la mujer en ese estado ha cometido delitos graves, se debe tener en cuenta siempre el interés superior del niño.

12 Informe estadístico del Ministerio de Justicia 2013 respecto a las mujeres en situación de privación de libertad.

13 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución N° 63/241, del 24 de diciembre de 2008, por la que se exhorta a todos los Estados partes a que tuvieran en cuenta los efectos en los niños de la detención y el encarcelamiento de los padres y que en particular determinen y promovieran buenas prácticas en la relación con las necesidades y el desarrollo físico, emocional, social y psicológica del los bebés y los niños afectados por la detención y el encarcelamiento de los padres.

14 Confr. Art. 46 C.N. “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”



Al respecto, el código penal establece, en su artículo 42, la prisión domiciliaria en estos términos: “*Cuando la pena privativa de libertad no excediera de un año, las mujeres con hijos menores o incapaces y las personas de más de sesenta años podrán cumplirla en su domicilio*¹⁵...”

*Por su parte, el artículo 43 del mismo cuerpo legal prevé la postergación del cumplimiento de la pena privativa de libertad en estos términos: “El cumplimiento de la condena a una pena privativa de libertad puede ser postergado cuando ésta deba ser aplicada a una mujer embarazada, a una madre de un niño menor de un año o a una persona gravemente enferma”*¹⁶.

La ley procesal también visibiliza la condición de embarazo y lactancia en la mujer en contacto con la ley penal y, en ese entendimiento, tal situación constituye una limitación para la aplicación de la prisión preventiva. El Código Procesal Penal determina que en caso de ser necesaria la aplicación de una medida cautelar de carácter personal, se decretará el arresto domiciliario (CPP, art. 238).

Se puede apreciar que nuestro ordenamiento penal, ya ha previsto un tratamiento especial para aquellas mujeres embarazadas y para los casos de mujeres con bebés a su cargo que ingresan al sistema penal.

En cuanto a la interpretación de las Reglas de Tokio acorde con las reglas de Brasilia, que versa sobre el derecho de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, podemos resaltar que ellas complementan a las primeras, porque se refieren específicamente a los privados de libertad como un grupo vulnerable y como beneficiarios de las 100 Reglas de Brasilia.

Asimismo, las Reglas de Brasilia insisten en que las personas en condición de vulnerabilidad deben gozar de acciones afirmativas de parte del Estado, a través de los operadores de justicia.

Es importante resaltar que una mujer en condición de privación de libertad, puede tener otras condiciones de vulnerabilidad como ser: la pobreza, algún tipo de discapacidad física o síquica, la edad (menor o edad más avanzada), pertenecer a una comunidad indígena, ser mujer migrante, extranjera o que no hable nuestro idioma, etc.

15 Mora, Nelson Alcides. Código Penal Paraguayo comentado. 2009. P.199.

16 Ibid. P. 200.



Podemos agregar que las mujeres privadas de libertad tienen el derecho a recibir información sobre sus derechos (cultura jurídica), a ser asistidas por defensores de su confianza o en su defecto por defensores públicos, brindándoseles la garantía del debido proceso y el derecho a la defensa. Así como, mantener el vínculo con el mundo exterior y evitar el abandono de sus familias, de su comunidad, como consecuencia de la privación de la libertad.

Conclusión

Los derechos humanos son el conjunto de derechos inherentes a toda persona, desde el momento mismo de su concepción. Estas reglas son el resumen de lo establecido en varios instrumentos internacionales del Sistema de Protección de los Derechos Humanos, que se fundamentan en el Principio de la Dignidad, que es introducido por el cristianismo, expresión que proviene del latín *dignus*, que significa *valioso*.

La dignidad reconoce un valor absoluto al ser humano como un ser superior y excelente, con la razón y con libre albedrío. Desde la perspectiva de la igualdad, los seres humanos son dignos debido a su humanidad y no a otros factores como la posición social o económica y su origen.

El propósito debe ser la aplicación efectiva de estos derechos, especialmente el derecho humano del acceso a la justicia, teniendo en cuenta la dignidad del ser humano.

Para establecer la obligatoriedad de la aplicación de estas reglas es menester recordar el “*principio del pacta sunt servanda*”, que rige el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es decir, que los derechos humanos contenidos en los instrumentos denominados por algunos Estados sin fuerza vinculante, como las Reglas Mínimas y las Reglas de Brasilia, son de cumplimiento obligatorio para todos los Estados partes de las Naciones Unidas, porque provienen de una Resolución de la Asamblea General, en el marco de una política de seguimiento y control de las garantías y efectivo cumplimiento de los Derechos Humanos dentro de cada Estado, así como el estudio e investigación de la política criminal predominante, con miras a establecer programas y directrices que controlen dichas conductas, para reducir ese tipo de delincuencia y la reincidencia.

La aplicación de las Reglas de Brasilia como las de Bangkok, han sido declaradas obligatorias tanto por Acordadas de la Corte Suprema de Justicia, como por Resolución F.G.E. N.º 134/12.



Bibliografía

- Centro de Información, Documentación y Educación Electoral. Constitución Nacional . 2006.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Instrumentos internacionales de Protección de los Derechos Humanos. 3 ed. Ampliada y actualizada. San José, C.R. : 2009.
- Ministerio Público. Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Año 2012.
- Mora, Nelson Alcides. Código Penal Paraguayo comentado. 2009.
- Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 60° aniversario. Edición Especial. 2008.
- Organización de los Estados Americanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano.2006
- UNICEF. Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia. 2009.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo quinto período de sesiones. Tomas 105 del programa. Resolución N° 65/229, del 16 de marzo de 2011.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 65/229 de fecha 21 de diciembre de 2010.
- Asamblea General de las Naciones Unidas - Resolución 45/110 en diciembre de 1991



**SEMINARIO SOBRE
“TRÁFICOS ILÍCITOS Y LA FALSIFICACIÓN”**

Ministerio Público – Interpol

Relatoría de Ponencias

Adaptación para la 4ª. Edición de la Revista Jurídica del CEMP

Abg. Cecilia Ocampos, directora DAEC

Mg. Sara Sosa, jefa de departamento





INTRODUCCIÓN

Organización del primer Seminario de Capacitación Jurídica sobre el comercio ilícito y la falsificación en Paraguay (INTERPOL-MP)¹

Teniendo en cuenta el panorama mundial y las implicancias del fenómeno, la Oficina de Asuntos Jurídicos de INTERPOL conjuntamente con el Ministerio Público de Paraguay, decidieron llevar a cabo un seminario de capacitación con el fin de contribuir a la evolución y capacitación de los operadores de la justicia paraguaya en materia de comercio ilícito y falsificación. Este seminario tuvo lugar en la Fiscalía General de Paraguay (Asunción, Paraguay, del 2 al 6 de junio de 2014).

Uno de los primeros desafíos fue la selección de los temas que serían abordados durante el primer seminario jurídico de estas características a ser llevado a cabo entre la INTERPOL y el Ministerio Público de Paraguay. La dificultad de esta tarea radica en la enorme cantidad de sectores, *modus operandi*, implicaciones y complejidades que abarcan el tráfico ilícito y la falsificación de bienes.

Como punto de partida, se incluyeron las cuestiones ineludibles para combatir a este fenómeno, a saber, el estudio del carácter transnacional del fenómeno, la necesidad de aplicar una visión transversal y de implementar las convenciones relevantes en la materia (**sectoriales** e **intersectoriales**), como así también el análisis de las **conductas** (criminales) **de apoyo** que generalmente acompañan a este tipo de industrias criminales: la criminalidad organizada (participación en un grupo criminal o conspiración), el blanqueo de capitales y la corrupción.²

Una vez sentadas las bases, INTERPOL y el Ministerio Público de Paraguay definieron de común acuerdo los sectores específicos del tráfico ilícito y la falsificación que fueron tratados durante el Seminario. La elección de estos temas atendió a criterios de practicidad y actualidad. Por ejemplo, atendiendo a razones prácticas, se decidió incluir sectores que representan problemas recurrentes en la región, como lo son el comercio ilícito de especies en peligro de flora y fauna o los crímenes de propiedad intelectual. Al mismo tiempo, también se incluyeron temas actuales, en los cuales la comunidad internacional ha realizado recientemente importantes avances: El tráfico de

1 Publicación: **Diálogo con Paraguay, Tendencias y Desafíos en la Lucha contra el Tráfico Ilícito y la Falsificación**. Serie de Diálogos Nacionales y Regionales. INTERPOL, junio 2014.

2 Para una explicación detallada de las características generales e implicancias del fenómeno ver el primer capítulo de la guía de INTERPOL para responsables políticos “*Countering illicit Trade in Goods – International Criminal Police Organization – INTERPOL (June 2014)*”, disponible en: <http://www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-illicit-goods-and-counterfeiting/Legal-assistance/Legal-publications>



tabaco y de armas.

A fin de amalgamar eficientemente los temas generales y específicos, el Seminario fue estructurado siguiendo una lógica transversal. Es decir que se trataron de manera conjunta la mayor cantidad de temas posible, siempre y cuando estos no fueran de un nivel de especificidad tal, que dificultara la tarea.

Por último, atendiendo también a las necesidades prácticas del país anfitrión, el seminario contó con un bloque relativo a las técnicas especiales de investigación. Durante esta jornada las exposiciones versaron sobre las perspectivas legales de las técnicas especiales de investigación, funcionamiento del agente encubierto en otras jurisdicciones, entregas vigiladas y escuchas telefónicas. Sin lugar a dudas, estas cuestiones de corte netamente práctico, sirvieron para englobar todos los contenidos tratados a lo largo de todo el programa.

Finalmente, debe apuntarse que producto de este Seminario, la INTERPOL ha elaborado el material denominado “**Diálogo con Paraguay, Tendencias y Desafíos en la Lucha contra el Tráfico Ilícito y la Falsificación** (Serie de Diálogos Nacionales y Regionales. INTERPOL, junio 2014), que estará disponible próximamente y será de acceso público en la web de esa institución. El material cuenta con los contenidos, discusiones y conclusiones obtenidos durante el ‘**Seminario de capacitación sobre el tráfico ilícito de bienes y la falsificación**’ llevado a cabo en la ciudad de Asunción, Paraguay (2 al 6 de junio de 2014), cuyos resultados y hallazgos podrán ser conectados y analizados en el marco de las actividades ulteriores a nivel nacional, regional y mundial.

No obstante, para esta publicación, se tuvo como base la Relatoría llevada a cabo durante los 5 días de Seminario (a cargo de la Lic. Casta M. Elizeche y la Mg. Sara M. Sosa), adaptada para este material. Por la extensión del documento, resulta imposible incluir todos los temas tratados en la actividad, por lo que se ha optado por los desarrollados por **Adam Blackwell**, Secretario Multidimensional de la OEA (Panorama Transversal del Crimen Organizado en la Región), **Calogero Ferrara**, Agente Fiscal de Palermo, Italia (Experiencia y buenas prácticas italianas en la lucha contra el Crimen Organizado) y **Daniel Ackerman**, agente fiscal, Departamento de Justicia de los Estados Unidos (Principios Generales de la lucha contra el Crimen contra la Propiedad Intelectual y Desafíos Actuales).



PANORAMA TRANSVERSAL DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN

Sr. Adam Blackwell,

Secretario de Seguridad Multidimensional - OEA

La realización de este seminario responde a la importancia que el tema merece a nivel regional, por las profundas consecuencias negativas que genera.

Según el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial, el comercio ilícito es el responsable de la pérdida de entre el 8% al 15% del PIB global para los países. El comercio ilícito en América Latina es de grandes proporciones y en América Central alcanza un nivel del 45%. Es decir, según estudios recientes, el crecimiento del mercado informal, abarca un alto porcentaje de la economía mundial, que debe ser trabajado tanto por el sector público como por el sector privado con el objetivo de formalizar este comercio informal.

Actualmente, varios productos son falsificados: desde el artículo menos esperado, como ser: el alcohol, medicamentos o productos farmacéuticos altamente delicados, hasta los utilizados en terapias intensivas. Por ello, es una actividad que preocupa enormemente. No es fácil identificar los productos falsificados, sin embargo sí es posible determinar que afecta a los comercios, a los consumidores, a cada uno de los ciudadanos y a la comunidad internacional toda.

Por lo mismo, es importante ser consiente de que cada dólar que se gasta en la compra de productos de piratería, colabora al funcionamiento del trabajo ilícito, por lo que es importante concienciar a cada uno que, con su acto, puede evitar o colaborar a este hecho ilícito que afecta a la economía global.

En atención a ello, es importante crear incentivos para el control y prevención del mercado informal, donde los gobiernos deben intervenir inteligentemente para atraer al mercado privado por diferentes mecanismos y generar acercamientos entre el sector privado y el Estado. Se deben crear redes para un trabajo conjunto, utilizar y aplicar los distintos convenios y tratados internacionales para evitar la multiplicación de este tipo de tráfico.

Desde la Secretaria de la Organización de los Estado Americanos - OEA, se promueven diferentes actividades para combatir esta delincuencia y otros ilícitos de carácter transversal como plan de acción, que se implementa con programas y focos de apoyo a la red de redes. También, se insta a las instituciones a suscribir los diferentes



tratados afines.

Otra de las cuestiones importantes es la campaña de capacitación en la investigación y lucha para combatir este tipo de actos ilícitos. Desde estos espacios, se alienta a fomentar la experiencia y buenas prácticas.

Para la OEA, es muy importante firmar convenios o acuerdos para fomentar la alianza entre los profesionales de la organización que puedan asesorar y capacitar a los responsables de los distintos gobiernos para una lucha conjunta, con el objeto de poner fin a estos actos, donde los delincuentes buscan dar golpes en los puntos más débiles. Por esta razón, es muy importante fortalecerse en todos los aspectos que permitan una lucha frontal a este problema.

Por último, se insta a potenciar el trabajo entre el sector privado con el sector público, pues remarca la importancia de este trabajo en conjunto para obtener buenos resultados.



LA EXPERIENCIA ITALIANA EN LA LUCHA CONTRA GRUPOS CRIMINALES

Calogero Ferrara

Agente Fiscal de Palermo, Italia

Experto en casos de la mafia italiana

Italia es muy conocida y relacionada con la mafia, a la vez de que también, felizmente, es conocida porque cuenta con una muy buena legislación para el combate de este flagelo.

Históricamente y hasta la actualidad –aunque con menor fuerza-, varios grupos criminales operaron en Italia. La organización criminal “*cosa nostra*” de Sicilia, produjo la muerte de muchos fiscales. Actualmente, ya no es la organización criminal más fuerte, sino que el lugar lo tomó el grupo “*Calabria*”, que opera en Nápoles y Napulia (ubicada geográficamente en el taco de la bota italiana). No es fácil acceder a este grupo. Cuentan con mucho dinero.

El otro grupo es “*Camorra*”, es un grupo pequeño, que nació después del terremoto de los años 1980. También maneja mucho dinero, y están involucrados en el tráfico de desechos tóxicos de la zona. Otro de los grupos es “*Sacrea Corona Unita*”, que no es muy fuerte –como lo acostumbraba ser- y sus componentes se dedican al tráfico del cigarrillo.

En un principio, en Italia, la mafia no estaba catalogada como tal en la ley penal, (Decreto Ley N° 625 de 15.12.1979), pero la cosa cambió con el Código Penal italiano de Ley N° 894/1980, pues en su Art. 416 bis, indica que cuando una persona apoya y colabora con este tipo de agrupaciones criminales, se le podrá imponer una condena hasta 20 años de prisión y, cuando es parte integrante del grupo criminal, la condena puede llegar hasta 80 años. También, se prevé la posibilidad de la incautación de los bienes provenientes de las actividades delictivas.

Ante las atrocidades cometidas por las *mafias* (muertes, crímenes de fiscales, jueces, violencia, además de las actividades ilícitas propias de cada grupo), el Estado Italiano emprendió un verdadero ataque contra estas, que se denominó “la segunda guerra contra la mafia”.



Después del denominado “*maxi juicio*” fueron procesados cuatrocientos setenta y cuatro (474) integrantes, trecientos cuarenta y dos (342) delincuentes fueron sentenciados a un total de tres mil seiscientos sesenta y ocho (3.668) años de pena de cárcel y diez y nueve (19) sentenciados de cadena perpetua, decisiones que fueron confirmaron en casación en el año 1992.

Se intentó presionar a las autoridades judiciales para varias estas decisiones, pero no se pudo. Inclusive, los magistrados que intervinieron en el juicio fueron asesinados con altos cargamentos de bomba en medio de una calle normal. Por primera vez en Italia, hubo una fuerte reacción contra la “*Cosa Nostra*”. Se adoptó una nueva legislación y se procedió a una reestructuración de la Fiscalía y la organización judicial e, inmediatamente, después de la bomba se remitió un ejército para luchar contra la organización. Estos acontecimientos llevaron a concluir que tal vez, en otras ocasiones, el Estado fue muy permisivo.

Así mismo, fueron confiscados veinte billones de euros (20.000.000.000.000) en ese tiempo como producto de las actividades delictivas de la mafia. Estas políticas implementadas golpearon tremendamente a las agrupaciones delictuales y, por ejemplo, de la intercepción de comunicaciones de sus miembros, queda la reflexión de uno de ellos, al decir: “*Resalta que cuando el estado realmente quiere actuar, es tremendo lo que puede hacer*”

Estas medidas también motivaron en estos grupos una reacción distinta. Por primera vez empezaron a atacar fuera de Sicilia, colocaron una bomba cerca del Vaticano, atacaron monumentos históricos, estadios en Florencia y otros lugares, que en el caso de haber obtenido éxito, hubiera sido una carnicería humana.

La iglesia en ese tiempo no se manifestaba contra la mafia, pues, cuando un sacerdote se atrevió a emitir opiniones al respecto, lo mataron de tres balazos en el rostro.

Actualmente, la situación ha mejorado, considerando que antes se recibían doscientos casos (200) por año y ahora son veinte (20) por año; esto es el producto de mucho trabajo y negociaciones, así como la adecuación de la legislación. Se insiste, el Estado puede hacer mucho cuando quiere hacerlo.

Con relación a la estructura y composición de la “*Cosa Nostra*”, es una organización flexible, que se arregla como puede. Operaban de las maneras más inverosímiles, por ejemplo, comunicándose a través de papelitos que se pasaban de mano en mano.



En una oportunidad, uno de estos papелitos fue incautado, por lo que se pudo conocer su *modus operandi*. Al grupo lo denominan “la familia”. Para integrar dicha organización se debía pasar por un ritual. Posteriormente, también hallaron un papel con los diez mandamientos de dicha mafia, como ser los deberes para integrar la organización.

La regulación jurídica especial de los crímenes de la mafia italiana, se denomina “*Régimen del seguimiento doble*”, que tiene categoría jurídica de crimen organizado y se pueden aplicar diferentes reglas para atacar a los miembros de la organización, que hoy son considerados a nivel global y no solo en Italia. En ese sentido, se resalta que la forma más efectiva de actuar contra estas bandas criminales es atacando sus bienes. Es la única forma de ser efectivos.

Como experiencia, se menciona que inmediatamente después de haber incorporado esta regla (la privación de bienes y ganancias derivados del crimen organizado), se entrevistó a uno de los grandes líderes de uno de estos grupos criminales, quien indicó que no se ha molestado tanto por habersele encarcelado a sus integrantes, pero si, cuando se tocaron sus bienes.

Por lo general, cada crimen cometido por estos grupos está relacionado con otro crimen. El Agente Fiscal en Italia es el director de la investigación, todo se centra en su trabajo. Cuando la policía decide realizar una investigación, la última palabra siempre la tiene el fiscal. En Italia, existe la figura del fiscal antimafia y una oficina o unidad antimafia. Para el proceso de la investigación se creó un Fiscal Especial - pre-juicio-, encargado de la investigación hasta antes del juicio. Para la celebración del juzgamiento, asume la dirección otro agente fiscal.

Después de la segunda guerra de la mafia, el rol de la fiscalía se concentra en un solo Agente Fiscal. Cuando se trata de la mafia se tiene un año de plazo para investigar y, antes, se puede investigar por dos años y en secreto.

En Italia, para la investigación de casos de mafia (crimen organizado) se utilizan muy comúnmente las técnicas especiales de investigación, como la interceptación de comunicaciones, operaciones encubiertas, entre otras.

Antes, la forma más práctica para obtener pruebas era por medio de los testigos, pero resulta muy peligroso para este tipo de casos e implica muchas gestiones y gastos para protegerlos en todos los sentidos. Cuando un testigo es llamado a colaborar, se le exige -sin la posibilidad de rehusarse-, dar a conocer todo cuanto sepa sobre la



organización criminal, así como sobre sus bienes para confiscar y se le prohíbe todo tipo de contacto con la organización para evitar su contaminación.

Volviendo a las técnicas especiales de investigación, la más utilizada para este tipo de investigaciones son las escuchas telefónicas, pues resulta un medio eficaz para obtener información. Además, los estándares requeridos para obtener la autorización correspondiente no son muy exigentes, a saber: se debe demostrar primeramente que es necesaria esa investigación y, cuando se trata de otros casos, se debe demostrar que se tiene pruebas o indicios suficientes de la existencia de un ilícito y su vinculación con el sospechoso cuya comunicación se pretende intervenir, para poder realizar estas interceptaciones.

Las interceptaciones telefónicas deben solicitarse a un juez (que es el de la pre investigación). Actualmente, estas interceptaciones son más complicadas por el avance de la tecnología ya que se utilizan otras formas de comunicación, de manera a resguardarla y hacerla menos alcanzable a los investigadores.

Una de las maneras frecuentes en la actualidad, es la comunicación por medio del “*whatsapp*” o “*skype*”. Otro método de interceptación, es a través de la incorporación de un aparato a la computadora del sospechoso. Lo que se hace en esos casos es agregar algún micrófono en la habitación para escuchar la conversación o colocar alguna cámara frente a algún centro comercial. En este último caso, no se precisa una orden judicial.

Al respecto de todo lo que se viene mencionando, es necesario resaltar la importancia de regular este tipo de comunicaciones (distintas a las tradicionales, como ser la telefónica) ya que implica una forma diferente de rastrear. De hecho, no se las puede rastrear y el delincuente las estará utilizando para evitar ser interceptado.

Por ejemplo, en EEUU, se está impulsando un acuerdo con los responsables de los servidores y de las aplicaciones para lograr un control de sus usuarios, pero no es fácil ya que existe una protección a la intimidad. Pero, cuando abusan de ciertas cuestiones, se puede intervenir y las empresas no desean judicializar la cuestión por lo que terminan colaborando. Esas debilidades se deben aprovechar.

Por otra parte, debe decirse que para estas intervenciones también se necesita de una autorización judicial, pero muchas veces no se precisa contar con todos los datos ya que muchas veces ni las compañías lo guardan, pero al menos con que nos faciliten la información de a quien corresponde ese usuario o quien realiza el pago de esa línea, puede ser suficientes para los profesionales que entienden del tema y esto



permite llevar al éxito a una investigación.

Se debe resaltar que no siempre se puede actuar rápido, ya que muchas compañías no tienen sede principal en EEUU. Por lo tanto, se debe remitir a la sede (que generalmente está ubicada en algún otro país), como es el caso de Skype. Pero de alguna manera debe existir un responsable en el país o para la región a fin de conocer cuál es el protocolo de actuación para solicitar esas averiguaciones.

¿Para esas cuestiones se precisa de una orden judicial?. Sí, se precisa, pero se cuenta con un año de plazo para hacer las escuchas, siempre que las acciones realizadas sean dentro de las investigaciones. Para el cómputo de los un año que dura la autorización, se cuenta con un registro del inicio de la investigación y se computa desde ese tiempo.

Según las recomendaciones de **Daniel Ackerman**, Agente Fiscal de EEUU, es importante en este caso que el Ministerio Público pueda relacionarse con el sector privado para saber cómo actuar y si esa actuación es constitucional. Para ello, es importante también, mantener contacto permanente con el juez para saber si es legal la actuación. También es importante, identificar las líneas para relacionarlas con las comunicaciones y demostrar al juez que esa línea “está sucia”. De igual manera, cuando se trata de correos electrónicos, ya que actualmente se utiliza más este medio que las llamadas telefónicas. Allí, radica la importancia de mantener el vínculo con el sector privado, para conocer a quienes pertenecen esas líneas.

Como se mencionó recientemente, para la investigación de este tipo de casos también se realizan operaciones encubiertas, aunque en menor proporción, por el peligro que implica. Además, como estrategias de investigación se puede ordenar la detención de testigos o sospechados así como, ordenar su libertad para hacerle un seguimiento y controlar qué hace, a dónde va, a quién visita, con el fin de que conduzca a otras actuaciones. Cuando se está persiguiendo un crimen contra la mafia, las reglas son más flexibles por la gravedad del hecho, pues cuando se demuestra que existe una sospecha de que una persona o grupo opera con la mafia, ya se puede actuar.

Antes, la forma más práctica para obtener pruebas era por medio de los testigos, pero es peligroso, e implica muchas gestiones y gastos para protegerlos en todos los sentidos. Cuando un testigo es llamado a colaborar se les exige sin la posibilidad de rehusarse cuando se trata de un llamado de la fiscalía, debe dar a conocer todo cuanto sepa sobre la organización, así como sus bienes para confiscar y se le prohíbe todo tipo de contacto con la organización para evitar su contaminación.



ATACANDO LOS ACTIVOS CRIMINALES

Calogero Ferrara

Agente Fiscal de Palermo Italia

Los responsables de la política italiana tomaron la decisión de focalizar parte de sus esfuerzos en la recuperación de los activos criminales, entendiendo que esta era la “nueva frontera” en la lucha contra el crimen organizado.

El trabajo italiano:

Recientemente la Corte Italiana declaró que cuando el investigado no puede demostrar el origen de los bienes adquiridos, todos sus bienes le podrán ser confiscados. Pueden ser miles y millones de euros, pero cuando el sindicado no puede demostrar que estos provienen de actividades lícitas, se presume todos fueron adquiridos como fruto de la mafia (Esto es, la inversión de la carga de la prueba en los procesos de decomiso).

Así, se puede confiscar fácilmente mucho dinero y bienes provenientes de actividades ilícitas, más aún teniendo en cuenta que las investigaciones en este tipo de casos puede llegar a ser muy costosa.

La legislación italiana instauró el concepto de confiscación extendida (Art. 12 del Decreto Ley 306/92). Este concepto tiene una serie de consecuencias que facilitaron visiblemente el trabajo de los fiscales y demás operadores de la justicia a la hora de incautar el producto del crimen³:

- Se estableció la inversión de la carga de la prueba basada en una doble presunción (condena por un delito relacionado al crimen organizado y bienes que derivan de actividades ilegales y que serán utilizados para otras actividades criminales o blanqueo de dinero). En consecuencia, el convicto debería demostrar el origen lícito de sus bienes;
- No es necesario demostrar una conexión entre los bienes y el crimen cometido (presunción *iuris tantum*);

³ Publicación: **Diálogo con Paraguay, Tendencias y Desafíos en la Lucha contra el Tráfico Ilícito y la Falsificación.** Serie de Diálogos Nacionales y Regionales. INTERPOL, junio 2014 (ps. 30/32).



- No es necesario demostrar la proporción entre los bienes susceptibles de ser incautados y los ingresos o actividad económica del delincuente al momento de obtener los bienes;
- Posibilidad de decomisar los bienes en poder del condenado, sin que sea necesario que este sea titular de los bienes (casos de testafierros);
- El valor y momento en que se cometió el crimen no es relevante;

En los casos de *decomiso en las actividades empresariales*: cuando se sospecha que la compañía se inclina o esta contaminada con la mafia, la Corte puede ordenar por dos años, la suspensión de la administración del propietario o se nombra un nuevo administrador y este debe limpiar en ese tiempo la compañía, de lo contrario esa compañía deberá salir de circulación del mercado.

Para ello, se creó una oficina específica, compuesta por fiscales y policías que actúan con un protocolo específico (investigación patrimonial). Anteriormente, se interceptaban las comunicaciones no para el decomiso de los bienes, sino para tener pruebas para vincular y condenar a una persona a un hecho punible; ahora se trabaja paralelamente para ambas cuestiones, para el decomiso y para la detención.

Se cuenta con una base de datos amplia para corroborar si esa persona tiene diferentes cuentas, fideicomisos, etc. y, aunque no se pueda conocer el monto que manejan, se puede saber sus cuentas: de la compañía de agua, si ha pagado el departamento, impuesto del coche, etc. De esta manera, permite una aproximación de las actividades de la persona, para conocer sus movimientos.

Primeramente, no se contaba con una base de datos que permitiera acceder a los datos bancarios de una persona. Sin embargo, con una ley se pudo forzar a los bancos para permitir el acceso a los datos pertinentes. Es importante aclarar que no cualquiera puede acceder a estos datos, sólo las personas autorizadas y con la autorización del jefe principal. Es decir, solo el jefe principal lo puede autorizar y no todas las personas tienen acceso a ello. Así por ejemplo, hemos corroborado que en un lugar pequeño una persona abrió una cuenta bancaria a nombre de su hijo, se hizo el seguimiento de sus movimientos de la tarjeta de crédito y se pudo acceder a ella. El dinero siempre deja un rastro y solo hay que seguirlo.

Por otro lado, para la investigación patrimonial para la recuperación de activos, también, se pueden realizar entrevistas con el fin de interrogar sobre la proveniencia de sus bienes. Igualmente, se puede conocer la parte estratégica del procedimiento,



como ser el movimiento económico que tiene anualmente etc. Cuando existe una desproporción entre su ingreso y su movimiento económico (gastos) y no está en proporción a su medio de vida, entonces lo que se hace es confiscar sus bienes, apartarle del beneficio que pudiera ser destinado al apoyo a la mafia.

En un caso particular, la persona investigada era una de las mejores posicionadas de Sicilia, por lo que no fue fácil investigarle. Para tal efecto, se le investigó conforme a la teoría de la fruta envenenada, mirando su vida desde el inicio de su trabajo y se logró demostrar que el origen de su riqueza no pudo ser legal, no la pudo conseguir honestamente.

En el debate abierto, se plantea la problemática del país en cuanto al comiso de bienes. Esto se debe a que no se cuenta con instituciones que puedan administrar los bienes mientras dura el procedimiento penal, por lo que estos terminan perdiendo su valor inicial. Al no contar con un organismo encargado de la administración, los bienes incautados pierden su valor y los beneficios que pudieran derivar. Muchas veces, los bienes que se confiscan son, por ejemplo, caballos de raza que precisan de un cuidado especial, empresas que no pueden permanecer cerradas (con la consecuente problemática social que ello genera, pues quedan sin trabajo un sinnúmero de personas); estancias, etc., que necesitan seguir funcionando, pero no hay mecanismos para ello.

Al respecto, se señala que hasta hace poco tiempo sucedía lo mismo en Italia y con el cambio de la legislación se pudo dar solución a esta problemática. En ocasiones, el Juez nombraba una persona para administrar y conservar el bien. Es muy importante el uso adecuado del bien, como renovar el bien antes de utilizarlo o para darle un uso mejor antes de venderlo y para esa gestión no se cuenta con dinero para realizar mejoras. Anteriormente, se optó por no vender el bien incautado porque corría el riesgo de que vuelvan a comprar los miembros de la mafia, pero ahora, se piensa que si vuelven a comprar, se les volverá a confiscar.

Los bienes incautados o lo obtenido con la venta o subasta de ellos, no se dividen entre las instituciones involucradas en la lucha contra el crimen organizado, sino que en Italia, ese dinero va directamente al Estado.



CRIMEN ORGANIZADO. MODELO DE ITALIA

Carlogero Ferrara

Agente Fiscal de Palermo Italia

En Italia, para que una compañía opere sin inconvenientes debe contar con un “*Certificado Antimafia*”. Se trata de un procedimiento administrativo por el que se garantiza que dicha empresa no guarda ninguna relación con la mafia, de esta manera se tiene la seguridad que está limpia.

El Art. 34 del Decreto Legislativo N° 159/11, crea la administración judicial de los bienes relacionados con la mafia.

El fiscal debe demostrar a la Corte que la empresa tiene relación con la mafia y solicitar un administrador judicial quien administrará la empresa para evitar que la misma vaya a la quiebra. De esta manera, todo sigue igual y se mantiene o aumenta la rentabilidad de la empresa.

Cuando existen accionistas, se podrá suspender a todos y conformar una nueva Junta Directiva, por un periodo de 12 meses. En ese lapso, se verifican todos los documentos de las compañías para saber si existe alguna conexión con la mafia, se revisan todos los recibos y documentaciones.

Si se detecta que está contaminada, se procede a la confiscación, no solo a la suspensión. Si no está muy contaminada, se trata de limpiarla cortando contacto con los proveedores y la compañía se podrá devolver al socio que no tenga conexión con la mafia, después de que se encuentre completamente limpia y cuando el juez autorice. De esta manera, en un periodo de cinco años debería, en principio, estar completamente limpia.

En estos casos, el reporte del administrador antimafia, es fundamental para que el fiscal presente al juez el pedido para proceder o no a la intervención y, en su caso, la confiscación de la empresa.

Esta ley es completamente nueva, se está trabajando con ella.

En un caso relacionado con un puerto, que tenía vinculación con la mafia, se solicitó la intervención y la suspensión de la licencia. En este caso, se procedió



inmediatamente después de la intervención a la venta de una parte de la empresa a un precio sospechoso, muy por debajo del precio del mercado; además, sus accionistas eran los mismos. Por esta razón, se solicitó que la Corte ordene la suspensión a la red de compañías, no solo a la principal.

De esta manera se inició un procedimiento por lavado de dinero y se vio la posibilidad de utilizar todas las herramientas necesarias, esto habilitó a trabajar como un caso contra la mafia y se realizaron escuchas telefónicas. Aunque no se conozca aun quien es el responsable del lavado de dinero, se puede solicitar, por ejemplo, la escucha de una línea específica para lograr más información hasta llegar al responsable.

En este tipo de medidas, Italia es la pionera, porque no se las utiliza en otros países, pero existe una Directiva de la Unión Europea que habilita a trabajar de una manera similar. Explica, que este instrumento se deberá utilizar con mucho cuidado ya que se puede estar ante una compañía que no tenga nada que ver la mafia y se le puede perjudicar.

Con la intervención de un participante se hace notar la experiencia paraguaya, para acotar que en la parte administrativa existen muchos inconvenientes para el control de las empresas, porque muchas de estas se crean y vuelven a dar de baja en un corto tiempo, con la intención de desorientar.

Al respecto, se señala que no es fácil este tipo de investigaciones ya que muchas veces se puede encontrar ante una persona que crea una compañía como presta nombre (testaferro), por lo que se debe realizar la investigación desde el inicio. Sobre el particular, en Italia cuentan con acceso a la base de datos de las distintas entidades bancarias a la que pueden ingresar, sin necesidad de recurrir *in situ* al Banco o llamar para realizar consultas, ya que de esa manera muchas veces los encargados de la entidad bancaria ponen de sobre aviso al cliente y dificulta el procedimiento.

Los participantes comentan que en Paraguay se trabaja con la *Secretaria de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes – SEPRELAD*, que es la unidad de inteligencia financiera donde se puede acceder a los datos, aunque sólo cuando se detecta o existe sospecha de cierta persona. Lo que suele ocurrir es que desde la oficina bancaria se comunican con el cliente, les limpian o modifican las irregularidades para encubrirlos.

En Italia también cuentan con una unidad de inteligencia, pero no tienen los datos suficientes. Menciona que cuando reciben una información desde el banco, se mantienen en reserva los datos y la identidad de la persona, el informe es anónimo, ni



el fiscal tiene conocimiento.

Proteger a las personas que colaboran con la investigación, además de mantenerlas en el anonimato, es una cuestión difícil y larga de explicar. En ese sentido, existe un formulario que se utiliza para una declaración de voluntaria, en especial, para el caso de las personas que se encuentran privadas de libertad. Se procede cuidadosamente y cuando declara, se analiza la declaración para ver si lo que aporta es real o no.

Esto suele tardar como una semana y, si se verifica que la declaración es oportuna y confiable, se remite una carta al Ministerio del Interior para solicitar protección a la familia de la persona, se le reubica en otro lugar y muchas veces con su familia, para apartarle de posibles contactos con la mafia. Ellos deben confesar todos los datos que conozcan sobre la organización. Esta etapa suele durar unos 6 meses, donde se irán tomando todos los datos y se analizará la importancia de la información. A los testigos o colaboradores se los reubica generalmente en la zona norte de Italia, entre las montañas en algunos casos; se le cambia la identidad y se le busca un nuevo trabajo.

Extracto de la Publicación: **Diálogo con Paraguay, Tendencias y Desafíos en la Lucha contra el Tráfico Ilícito y la Falsificación (Serie de Diálogos Nacionales y Regionales. INTERPOL, junio 2014)**, relacionada con la exposición de Ferrara⁴.

Italia y la lucha contra mafia: identificando buenas prácticas en materia de decomiso

Paraguay cuenta con una legislación sólida para incautar y decomisar las sumas de dinero y objetos mal habidos a raíz de una actividad criminal. Sin embargo, durante la organización del Seminario se tomó en cuenta que esta figura penal no es utilizada eficientemente en la práctica. Ello responde a una multiplicidad de factores, como por ejemplo el hecho de que las leyes sobre decomiso del producto del crimen son relativamente nuevas e implica un cambio de paradigmas en todos los operadores de justicia.

Por esta razón, teniendo en cuenta el desarrollado sistema italiano en la materia,

⁴ Publicación: **Diálogo con Paraguay, Tendencias y Desafíos en la Lucha contra el Tráfico Ilícito y la Falsificación. Serie de Diálogos Nacionales y Regionales. INTERPOL, junio 2014 (ps. 32/35)**



se convino la participación de un fiscal experto en materia de decomiso de activos de la mafia a fin de identificar buenas prácticas y analizar su posible aplicación en el sistema paraguayo.

En primer lugar, la exposición versó sobre la estructura y conformación de las diferentes bandas mafiosas en Italia, haciéndose hincapié en las actividades delictivas que estas llevan a cabo. En lo que respecta al comercio ilícito, estas organizaciones criminales se dedican al contrabando de tabaco (principalmente la '*Camorra*'), tráfico de armas, drogas y seres humanos (principalmente la '*Sacra Corona Unita*'), tráfico de desechos y desperdicios ilegales, etc.. Se explicó que las mafias habían pasado de ser organizaciones unidas por una cultura, para estructurarse como verdaderas industrias criminales que acumulan un caudal de riqueza muy considerable.

Fruto de esta realidad, los responsables de la política italiana tomaron la decisión de focalizar parte de sus esfuerzos en la recuperación de los activos criminales, entendiendo que esta era la '*nueva frontera*' en la lucha contra el crimen organizado. Principalmente, debido a las siguientes razones:

- La necesidad de proteger las reglas de la economía de mercado contra el ingreso de individuos que puedan usar capitales ilícitos que seriamente alteren las condiciones básicas para la libre competencia y que frustren el desarrollo de las dinámicas de la competitividad;
- La efectividad de las medidas que tienden a decrecer el estatus de los criminales más preponderantes;
- La identificación de personas que no son miembros internos oficiales de las organizaciones mafiosas pero que los apoyan externamente a través de actividades económicas y profesionales.

Teniendo en cuenta estos tres preceptos y la necesidad de contrarrestar a la mafia, la legislación italiana refleja las disposiciones de la Convención de la ONU contra el tráfico Ilícito de Estupefacientes (Viena 1988), la Convención Europea contra el Lavado de Dinero (Estrasburgo 1990) y las convenciones intersectoriales UNTOC y UNCAC.



La legislación italiana fue más allá de lo requerido por estas convenciones, instaurándose el concepto de **confiscación extendida** -art. 12 del Decreto Ley 306/92- (tal cual consta en la transcripción de la ponencia de Ferrara, ps. 11/12 del presente trabajo).

Otra importante regulación de la legislación italiana es la ley 646/82 sobre **medidas preventivas** (código antimafia 2011). Las partes más relevantes a la cuales el expositor hizo referencia son aquellas relativas a la separación de los procedimientos contra la propiedad (*in re*) y los procedimientos contra las personas. De esta manera, puede haber procedimientos paralelos cuyo objetivo exclusivo es el decomiso de bienes que pertenecen a sospechosos de los crímenes contenidos en la ley (relativos a la mafia).

A fin de tornar estas disposiciones operativas, se crea un **grupo especializado** dentro de la Oficina del Fiscal con un juzgado especializado en la materia. Esta normativa permite la aplicación de las medidas de decomiso sin que medie la condena del acusado por la comisión del crimen del cual derivan las ganancias.

Los sujetos pasibles de estas sólidas medidas son *“aquellos que están”* – basado en hechos objetivamente verificables – *“bajo investigación por afiliación a la mafia, Camorra u otros grupos criminales, que actúen según los métodos típicos de grupos mafiosos”* u otros sujetos vistos como *“peligrosos para la seguridad pública”*.

Conclusiones y posibles recomendaciones para el sistema paraguayo

Los participantes coincidieron en el gran valor agregado del decomiso del producto del crimen como herramienta para contrarrestar al crimen organizado. Claramente, este posee un efecto disuasorio universal, previene el fortalecimiento de las organizaciones criminales y potencialmente puede aportar beneficios sociales.

En segundo lugar, se pudo vislumbrar que la legislación paraguaya responde a los requerimientos internacionales en la materia. Además, la ley paraguaya resguarda las garantías de los imputados y sujetos pasibles del decomiso de sus bienes. A saber, la **ley 4575** que reglamenta el procedimiento especial para la aplicación de la orden posterior y orden autónoma de decomiso, específicamente requiere la celebración de una audiencia oral y pública, a efectos de que se ordene el decomiso. Además, también establece otras medidas de resguardo como los requisitos mínimos a probar y el libramiento automático de edictos para el caso que se haga lugar a la medida. De esta manera, acorde a lo analizado en el apartado anterior, esta normativa cumpliría con los estándares europeos en la materia.



En este contexto, puede afirmarse que Paraguay cuenta con bases legislativas sólidas para implementar una política criminal eficiente, incorporando el decomiso del producto del crimen. Siguiendo las enseñanzas de Giovanni Falcone, se llegó a la conclusión de que el seguimiento de los rastros de los grandes capitales que giran en torno al comercio ilícito y la falsificación, sería un buen método para dar con la raíz del problema. Sin embargo, los participantes indicaron que el sistema paraguayo afronta considerables dificultades a la hora de implementar la normativa vigente:

- La normativa de decomiso del producto del crimen (Privación de beneficios o comiso especial), es un tema bastante nuevo que todavía no ha impregnado la **tradición sudamericana**. Por esta razón, una vez más fue bienvenida la exposición del experto en la materia;
- El sistema de persecución penal paraguayo no cuenta con una **unidad especializada** que trabaje de manera transversal con las fiscalías. Por consiguiente, sería interesante explorar la posibilidad de establecer este tipo de órganos tal como se hizo en Italia. Al mismo tiempo, se destacó que sería interesante coordinar este tipo de actividades con el SEPRELAD (debido a la conexión inherente entre el blanqueo de dinero y su eventual decomiso);
- Con respecto a la legislación procesal, se consideró que también sería interesante establecer la **inversión de la carga de la prueba** cuando las circunstancias así lo ameriten.
- Uno de los grandes problemas que está siendo actualmente discutidos es la **administración de los bienes decomisados**. Está problemática incluye a todo tipo de decomiso (de efectos y objeto del crimen y del producto del crimen). La principal cuestión radica en la custodia de los bienes, mantenimiento (gestión) y destino de los mismos. Idealmente, estas tareas deberían realizarse dentro de un marco donde se detalle metódicamente como se realizará la gestión y supervisión de la gestión de los bienes incautados.

La conclusión general de este bloque consistió en reconocer la importancia del decomiso del producto del crimen para atacar a la raíz del problema, es decir, a los grupos criminales que se encuentran detrás de las grandes operaciones de comercio ilícito y falsificación. Al mismo tiempo, se reconoció la necesidad de generar las capacidades y condiciones para hacer operativa la ley vigente.



PRINCIPIOS GENERALES DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN CONTRA LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Daniel Ackerman

Agente Fiscal, Departamento de Justicia de EE.UU.

Los principios generales relativos a los Derechos de Propiedad Intelectual son comunes a todas las jurisdicciones. En este sentido, se plantean cuatro preguntas introductorias:

¿Qué es la propiedad intelectual?

¿Por qué debemos proteger la propiedad intelectual?

¿Cómo protegemos la propiedad intelectual?

¿Por qué la importancia de la protección de la propiedad intelectual?

La *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual* define a la Propiedad Intelectual como “*toda creación del intelecto humano*”. Se divide en dos ramas; por un lado, Derecho de Autor y Derechos Conexos y, por otro lado, Derecho de Marcas y Derecho de la Propiedad Industrial.

Entonces, hay categorías de la Propiedad Intelectual: abarca patentes, derechos de autor, marca registrada, secretos económicos comerciales (En Estados Unidos, no se hace mención a la patente puesto que es de carácter civil y no penal).

Con relación al *Derecho del Autor*, es “*la rama del Derecho que regula los derechos subjetivos del autor sobre las creaciones que presentan individualidad resultantes de su actividad intelectual*”⁵. Por otro lado, en los países de derecho anglosajón el derecho de autor es denominado *copyright* (derecho de copia), haciendo hincapié predominantemente en el derecho económico sobre la obra. El autor o creador tiene con su obra una doble relación: por una parte, derechos morales (divulgación, paternidad, integridad y el derecho de retiro de la obra del comercio) y, por otra, posee derechos patrimoniales o económicos sobre su obra, la cual como es de su propiedad puede ser incluso enajenada⁶.

⁵ Lipszyc, Delia (1995); *Derecho de Autor y Derechos Conexos*. Buenos Aires, Argentina: Publicado por la UNESCO, pp. 11.

⁶ Yaluk, Saida (2013); “*Consideraciones Jurídicas sobre el título de una obra*”. Revista Jurídica del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, 3ª. Edición, pp. 258. .



Este derecho habilita al autor a demandar a personas que se encuentren realizando copias de su obra sin su autorización. Al respecto, debe indicarse que cuando se tiene solo la idea no es pasible de protección, pero cuando se materializa, si es objeto de protección. Ej. Una canción, una poesía, una novela, etc.

En cuanto a la *Marca*, son símbolos objeto de protección que pueden ser: símbolos, palabra, colores, diseños, etc. Con ello, se pretende proteger al autor y al consumidor. Resalta que el autor es libre de hacer lo que desee con su marca registrada, pero siempre con su consentimiento, nadie puede utilizarla sin su autorización o consentimiento.

En lo que respecta al *Secreto Comercial*: se puede utilizar como ejemplo el caso de coca cola, que se inventó para curar o sustituir la adicción por la morfina de una persona. Así, se inventó un jarabe que se vendió a una empresa. El secreto comercial implica que deben guardarse en secreto sus ingredientes. El derecho del Secreto Comercial es pasible de protección hasta 20 años.

Ahora bien, con relación al *Acceso desautorizado*, se puede utilizar cuando una persona que no está autorizada accede a ciertos datos o informaciones de una empresa. Esta ley en EEUU, pretende demostrar que si en el contrato de trabajo de un empleado o funcionario no está consignado expresamente que tiene autorización para acceder a determinada información, no puede hacerlo. Y en el caso de que lo haga, incurre en la figura de acceso desautorizado.

Desafíos actuales y respuestas a los caso de violación del Derecho Intelectual

Las violaciones a la propiedad intelectual, en cualquiera de sus ramas, suponen un daño para el consumidor y los autores. Por lo mismo, es importante insistir en la educación de la sociedad, de manera a comprender que esas violaciones no sólo representan un peligro o daño económico para quien tiene el derecho, sino un daño contra la salud, puesto que, también se falsifican medicamentos, colchones de aire de los vehículos (airbags), que al momento de un accidente probablemente, no responderán de la misma manera que un producto original.

Cuando se habla de transgresión a los derechos marcarios, para que se constituya en una violación, debe tratarse de una producción similar a la marca registrada, creando una confusión en el consumidor. Se ejemplifica con el caso de la falsificación del viagra, y el producto falsificado, no cuenta con los ingredientes esenciales y, lo que



tiene, hacen daño a la salud.

Por estas razones, es necesario contar con una ley que permita por ejemplo el control de la producción de medicamentos, que si bien no viola el derecho marcario, utiliza componentes químicos incompletos y lo venden con las indicaciones de un medicamento genuino.

Otro desafío son las falsificaciones de las películas, pues no pueden ser considerados como **casos de reproducción**, por lo tanto, se configura apenas como un delito menor.

En cuanto a la reproducción de películas por “youtube” se explica que a través de empresas privadas estos sitios cuentan con herramientas para hacer seguimiento permanente de lo que se sube. Cuando se percatan de que se sube alguna película, estas empresas remiten un aviso de desmontaje a “youtube” y de esta manera proceden a bajar dichas películas.

Se menciona por los participantes una problemática que se da en nuestro país con relación a las *patentes y dibujos industriales*. Particularmente, en el caso de los teléfonos celulares, cuando los responsables de las grandes marcas modifican los dibujos, normalmente no proceden a su registro y, al ser consultados sobre los motivos por los que no registran las actualizaciones, responden que los trámites son muy burocráticos y no se justifica dicha gestión.

La piratería en los juegos electrónicos

Aunque muchas veces utilizamos juegos que son gratuitos, en realidad está diseñado de esta manera por los propietarios: no cobran para ingresar pero la ganancia está en que la página emite publicidades y esas agencias o empresas solventan su negocio, o cuando se trata de juegos, piden pagar cuando se intenta avanzar.

Herramientas para combatir contra los Delitos contra la Propiedad Intelectual

- Tratados de extradición, asistencia mutua y otros.
- Acuerdos de las unidades de inteligencia financiera, acuerdos aduaneros y Convenio de Budapest sobre ciber delincuencia.
- ONU: Tratados y Convención de Viena sobre tráfico ilícito de drogas.



- La importancia de trabajar en el combate y prevención de los delitos intelectuales porque es una de las principales fuentes de financiamiento del crimen organizado.

- Métodos informales: como las fichas rojas (alerta de personas) y otras de Interpol.

- Actualmente el concepto y nombre del crimen organizado ha cambiado, por lo que es necesario adaptar las herramientas para combatirlo, como ser, mediante la creación de nuevos Departamentos o Direcciones que trabajen contra esas cuestiones para una mejor organización.

- Dar a conocer que “*El Centro de Coordinación Nacional para los Derechos de Propiedad Intelectual*”, es una herramienta en línea para ayudar a las víctimas.

Para que el Estado sea eficiente en la lucha de este tipo de delitos, debe firmar convenios con el sector privado, debe relacionarse, creando protocolos para mejorar el trabajo entre ambas partes.

Es importante que el MP tenga una política para evitar que sea burlado por el sector privado. Para ello, debe tener bien definido lo que desea trabajar y cómo hacerlo, porque también es un riesgo. Es muy importante la colaboración de las empresas privadas porque ellos cuentan con los profesionales que conocen sobre la marca y pueden ayudar.

Igualmente se debe considerar que no se debe dejar la investigación solo sobre el sector privado, ellos no pueden dirigir toda la investigación pues eso también es peligroso. Es necesario considerar que se debe cumplir con las reglas constitucionales establecidas para el debido proceso.

En caso de que el sector privado tenga las pruebas, lo que se puede hacer es utilizar las mismas prácticas, conversar con las personas, utilizar los métodos exitosos. Siempre se debe chequear la información y las pruebas por los propios medios, aunque signifique volver a realizarlas y tome un tiempo más prolongado, para asegurar una condena mas larga.

Se resalta la necesidad de actuar de manera coordinada con el sector privado, para hacerle entender que es importante su participación en la investigación y que esa colaboración podría ayudar a eliminar la red puesto que, en caso de continuar puede ocasionarle mucha pérdida económica.



Con relación a la consulta de la posibilidad de donar los productos falsificados (si se trata de prendas de vestir, zapatos, etc.), se remarca que lo relevante es tener una política transparente, es lo más importante en esta lucha. En ese sentido, no existe una respuesta correcta o incorrecta.

En su intervención Stéfano Betti, Jurista Principal de Interpol, menciona que es una idea interesante que debe estudiarse minuciosamente, dependiendo de que producto o artículo se trate, porque muchos pueden ser perjudiciales para la salud.

Por su parte, el Sr. Manríquez - Interpol, comenta que existe una experiencia en ese sentido con el Gobierno de Uruguay, cuando se trate de ropas y zapatos, que se podría utilizar para realizar donaciones y hacer provecho del bien.

Por otro lado, el Sr. Giudici - Interpol, considera que es una cuestión de doble filo ya que se debe tener una política de firme al respecto y si se da utilidad a esos artículos, por una cuestión moral no es lo más apropiado.

En Paraguay, comenta un participante, que es ilegal la utilización de esos productos ya que la ley de marcas ordena la destrucción de los artículos incautados.

Extracto de la Publicación: **Diálogo con Paraguay, Tendencias y Desafíos en la Lucha contra el Tráfico Ilícito y la Falsificación (Serie de Diálogos Nacionales y Regionales. INTERPOL, junio 2014)**, relacionada con la exposición de Ackerman⁷.

Desafíos actuales y respuestas eficientes

Los crímenes de Propiedad Intelectual representan uno de los sectores más desafiantes, debido a los grandes avances tecnológicos. Internet, los nuevos dispositivos de almacenamiento de información y, en general, la propagación de la falsificación de todo tipo de productos han generado un cambio vertiginoso en el paradigma de las investigaciones contra este tipo de crímenes.

La imagen tradicional de la violación de derechos de propiedad intelectual es representada por la falsificación de productos de marca, como la vestimenta, relojes u otro tipo de mercancías. Este tipo de problemática se ha extendido a productos que pueden generar verdaderos peligros para la seguridad y salud de una población. La lista

⁷ Publicación: **Diálogo con Paraguay, Tendencias y Desafíos en la Lucha contra el Tráfico Ilícito y la Falsificación.** Serie de Diálogos Nacionales y Regionales. INTERPOL, junio 2014 (ps.39/41)



de productos falsificados varía desde la producción ilegal de bebidas hasta la confección de medicamentos complejos utilizados en salas de terapia intensiva. Además, a esto también hay que agregar la violación de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con la informática, como puede ser un *'software'*, películas, música, etc.

Al desafío relativo a las nuevas violaciones de bienes de Propiedad Intelectual, también es necesario sumar las complejas redes criminales que subyacen a este tipo de crímenes. Existen numerosos reportes donde se puede percibir concretamente el fuerte lazo entre los crímenes de propiedad intelectual y el crimen organizado transnacional, incluyendo al terrorismo.⁸

Estas organizaciones se valen de la Internet, del transporte transnacional de mercadería falsificada o de la violación de otros Derechos de Propiedad Intelectual y de todo otro tipo de artilugios destinados a evadir la ley. Además, al igual que con el comercio ilícito en general, este tipo de crímenes es tradicionalmente concebido como una actividad que importa pocos riesgos y que genera grandes ganancias.

Sin lugar a dudas, los desafíos contemporáneos no son menores y requieren una acción coordinada de todos los sectores involucrados y afectados por este fenómeno criminal.

- El primer punto que fue resaltado es la necesidad de educar a la sociedad que consume este tipo de productos. Esta actividad debe ser encarada utilizando todos los medios y argumentos existentes, verbigracia, explicando cuáles son los efectos negativos de este fenómeno criminal. Evidentemente, será necesario hacer hincapié en la peligrosidad que representan muchas de las mercaderías que son falsificadas; también se deberá resaltar las consecuencias negativas sobre la economía y seguridad de los países, incluyendo el destino de los dineros mal habidos y su utilización para fortalecer redes criminales transnacionales; etc. Este trabajo ya está siendo llevado a cabo por varios sectores de la comunidad internacional. En este sentido, una de las respuestas eficientes que se requiere de los países es incentivar la concientización de este tipo de problemáticas. Durante el Seminario varios operadores de justicia remarcaron en reiteradas oportunidades los medios logísticos y pecuniarios con los que cuentan los criminales que se encargan de falsificar y traficar bienes.

⁸ Ver, por ejemplo, *'La piratería musical, el crimen organizado y el terrorismo'* (IFPI 3ra edición) <http://www.ifpi.org/content/library/music-piracy-organised-crime-spanish.pdf>; *Reporte del consejo de Europa de sobre las amenazas relativas a los crímenes económicos (2005)* http://coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Combating_economic_crime/8_Organised_crime/Documents/Report2005E.pdf, etc.



- El segundo aspecto que se abordó es la necesidad imperiosa de establecer la criminalización de conductas relativas a los crímenes de propiedad intelectual, además de mantener los remedios civiles pertinentes. Estas acciones deben tomarse desde todos los sectores involucrados, es decir que es necesario contar con una legislación penal sólida y al mismo tiempo alentar políticas y criterio de oportunidad fiscal, orientados a combatir este tipo de crímenes. Paraguay cuenta con un marco jurídico penal que refleja los requerimientos del ADPIC (Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), sin embargo, al igual que en los otros sectores del tráfico ilícito, es necesario que los operadores de la ley implementen una visión global de la problemática a fin de atacar la raíz del problema. En otras palabras, a fin de dismantelar los grupos criminales que se valen de la falsificación para fortalecer sus organizaciones, es necesario contar con una cooperación internacional en materia de extradición y asistencia jurídica recíproca a fin de abordar la problemática transnacional. Una vez más, se incentivó a los participantes a mantener en mente a los tratados intersectoriales (UNTOC y UNCAC) a la hora de afrontar este tipo de investigaciones.
- Por último, una de las respuestas eficientes que es central para poder abordar esta problemática radica en la estrecha coordinación entre las diferentes agencias y departamentos nacionales, los cuales deben a su vez estar conectados internacionalmente. En este sentido, es necesario admitir que las administraciones tienen una tradición de participar en compartimentos estancos, sin compartir información y sin sistematizar respuestas entre los diferentes organismos. Es necesario crear lazos efectivos, como puede ser -por ejemplo- la celebración de acuerdos entre las Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs) y departamentos de investigación de la policía u oficina de los fiscales. Para ejemplificar esta recomendación, se reconoció el buen trabajo de la DINAPI en este campo, ya que durante los últimos años firmó varios acuerdos de cooperación con otras agencias nacionales. Al mismo tiempo, se destacó que es importante que estos acuerdos no caigan en letra muerta, por lo que se aconseja fortalecerlos especificando puntos focales activos y alentando la celebración de actividades conjuntas entre las partes involucradas.



La cooperación con el sector privado en investigaciones judiciales

El rol del sector privado en las investigaciones judiciales es un tema novedoso que debe ser introducido cautelosamente a la comunidad internacional. Por un lado, acorde a lo discutido en el punto anterior, es necesario que todos los sectores involucrados en la problemática de la lucha contra los crímenes de propiedad intelectual coordinen sus esfuerzos. De esta manera, las compañías privadas titulares de derechos de Propiedad Intelectual pueden aportar ayuda muy valiosa en las investigaciones judiciales.

Por otro lado, es importante remarcar las tradiciones jurídicas de cada país y el carácter de cuestión de **orden público** que reviste todo tipo de investigación penal. Los expertos mencionaron en reiteradas oportunidades la necesidad de explorar y desarrollar este tipo de posibilidades salvaguardando las garantías del debido proceso.

Esta cuestión resulta muy novedosa en los países latinoamericanos, por lo que es necesario introducir los temas de una manera clara, delimitando el campo de aplicación y siempre teniendo en cuenta las garantías y salvaguardas constitucionales ineludibles de todo proceso criminal.

En primer lugar, se hizo hincapié en las ventajas de este tipo de cooperación:

1. La utilidad práctica clásica es la asistencia en la identificación de materiales falsificados. Sin lugar a dudas, los propietarios del Derecho son los que mejor conocen su productos;
2. El sector privado también puede actuar como querellante, indicando situaciones en las cuales se están perpetrando crímenes;
3. Las empresas también pueden dar información sobre *modus operandi*, materiales utilizados, proveedores de materias primas clave, etc.

Con respecto a los eventuales inconvenientes, se explicó que es necesario regular de antemano este tipo de cooperación, mediante la producción de guías orientadas a resguardar las garantías de los procesos penales. Además, es también importante evitar que las investigaciones queden en manos de las entidades privadas o que estas dirijan el curso de una operación. A estos fines, es necesario, por ejemplo, establecer de manera clara que un proceso no puede ser llevado adelante con la sola prueba aportada por una entidad proveniente del sector privado.



La reacción de los participantes fue cauta, ya que se reconocieron los beneficios de dicho tipo de cooperación, pero al mismo tiempo se indicó que es bastante difícil involucrar a las empresas con sucursales en Paraguay en este tipo de actividades. En conclusión, se tomó nota de la propuesta y se percibió una buena voluntad para explorar más en detalle este tipo de iniciativas.





REVISTA JURÍDICA

EL CENTRO DE ENTRENAMIENTO. 20 AÑOS DE HISTORIA - *NIDIA ESTELA ALVARENGA DE COGLIOLO* • EL MÉTODO INQUISITIVO COMO MEDIO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN - *PATRICIA ISABEL MARÍA SÁNCHEZ SALDÍVAR* • HACIA UNA RELACIÓN COORDINADA Y ESTRECHA ENTRE EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA POLICÍA NACIONAL - *JUAN FRANCISCO RECALDE GALVÁN* • LA OBLIGACIÓN DE GUARDAR SECRETO PROFESIONAL FRENTE A LA OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR - *MARÍA EUSEBIA SEGOVIA CABRERA VIEDMA* • LA MEDIACIÓN COMO MEDIDA ALTERNATIVA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS - *SARA MARIEL SOSA VILLALBA* • GUÍA PRÁCTICA PARA MEJORAR LAS INVESTIGACIONES SOBRE ABUSO SEXUAL EN NIÑOS - *ROCÍO CELESTE ACUÑA GONZÁLEZ NAVERO* • PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SUS OPERADORES EN PARAGUAY - *JUAN PABLO ROLÓN RUIZ DÍAZ* • LAS REGLAS DE TOKIO Y SU INTERPRETACIÓN ACORDE A LAS REGLAS DE BANGKOK Y BRASILIA - *FÁTIMA DORIS OJEDA DE YNSFRAN* • REPORTE. PRIMER SEMINARIO DE CAPACITACIÓN JURÍDICA DE INTERPOL SOBRE EL COMERCIO ILÍCITO Y LA FALSIFICACIÓN EN PARAGUAY - Adaptado para la Revista Jurídica 4ta Edición - *MARÍA CECILIA OCAMPOS BENEDETTI* • *SARA MARIEL SOSA VILLALBA*



Ministerio Público
República del Paraguay