



# EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

por Marta Violeta Garcete C.\*

## 1. Introducción

El Ministerio Público es la institución que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para la defensa de sus derechos. Entiéndase a una “sociedad” incluyente de todas las personas que integran la población paraguaya sin distinción ni discriminación alguna, salvo las acciones afirmativas legalmente establecidas. El Ministerio Fiscal -como “abogado de la sociedad”- debe actuar con criterio objetivo para la defensa de los derechos fundamentales de esta y procurar el acceso al sistema de justicia en un mismo plano de igualdad jurídica y real.

Si bien el Ministerio Público adquirió rango constitucional en la Constitución Nacional de 1967, la fluctuación histórica lo ubica con funciones diferentes en la Constitución de 1844 (sancionada bajo el gobierno de Don Carlos Antonio López), en la Constitución Nacional o Carta Política de 1940 (promulgada bajo el gobierno del Mariscal José Félix Estigarribé) y en la Carta Magna de 1992. Esta última crea un Ministerio Público nuevo para el Paraguay en cuanto a sus funciones, a su inserción dentro del sistema de poder y a su misión con la sociedad.

El largo trayecto recorrido por el Ministerio Público atravesó períodos históricos diferentes, fluctuantes, con actores distintos y diversas ideologías políticas. Para incursionar en el análisis de este órgano judicial, es necesario remitirse a sus antecedentes históricos, los cuáles nos llevan a observar que el devenir del Ministerio Público se realizó en un contexto histórico, político y social que abarca nuestra historia, desde la Independencia del Paraguay en 1811, dos grandes contiendas bélicas (la guerra contra la Triple Alianza y la guerra del Chaco); largos períodos de inestabilidad política; “la primavera democrática” y la historia reciente que abarca el período de 1954 a 1989 hasta el advenimiento de la democracia y la sanción de la actual Constitución Nacional, el 20 de junio de 1992.

Dice el Prof. Dr. Benito Pereira Saguier -en su libro “Los últimos cuarenta años de vida tribunalicia en el Paraguay”- que para conocer la evolución de una institución del Estado es necesario conocer su historia y a sus integrantes. Se

\* Abogada egresada de la Universidad Nacional de Asunción. Diplomada en Género (Postgrado del Rectorado de la UNA). Diplomada en Derecho de Niñez y Adolescencia (Universidad Columbia del Paraguay). Diplomada en Gestión Pública para el desarrollo humano (EDAN, Escuela de Administración de Negocios). Jefa del Departamento de Investigación del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público).



comparte la convicción del autor de que es menester conocer la historia de una institución para entender a sus integrantes, pero se agrega que no solo es importante conocer la historia de las instituciones por sus integrantes, sino que también es preciso aprender la historia nacional, pues por ella se une el presente con el pasado, los hechos ocurridos con sus protagonistas y los acontecimientos que impactaron en el estado paraguayo. Hay que conocer tales hechos, interpretarlos desde el contexto histórico, social y político en que ocurrieron, aprender de esa experiencia pasada para replicar los buenos resultados y evitar que vuelvan a ocurrir algunos acontecimientos que formaron parte del oscurantismo histórico del Paraguay en su camino hacia la democracia. Esta misma dinámica se aplica a la evolución histórica de una entidad del Estado.

Para referirnos a la evolución institucional del Ministerio Público en la Constitución Nacional de 1992, recurriremos a la historia sin profundizar en ella. Haremos una breve referencia a los acontecimientos históricos que incidieron en las diferentes concepciones del Ministerio Público, desde el absolutismo hasta la transición democrática, en que la institución adquiere jerarquía como órgano autónomo, organizado, representante de la sociedad paraguaya y pilar de su democracia.

## 2. El Ministerio Público. Orígenes

La aparición de esta institución se remonta a las antiguas magistraturas griegas y romanas: Temosteti, curiosi, defensores civitatis, advocati fiscal, con las cuales guardaría cierta similitud al igual que con algunas instituciones establecidas por Carlomagno, como ser los actores dominici (magistrados de la monarquía absoluta), procurator, Fiskal, etc.

Para **Hans Gunther** y **Julio Maier**<sup>1</sup>, el Ministerio Público, tal como se perfila en la actualidad, nació con la revolución francesa, con la ruptura de los privilegios políticos, económicos y sociales de un grupo privilegiado y del absolutismo como régimen de gobierno. Surgió como un cambio en la justicia hacia la libertad, la igualdad, la “equidad jurídica” para todos los ciudadanos en oposición a la justicia privilegiada imperante hasta el advenimiento de la revolución.

La justicia del antiguo régimen francés era una justicia retenida/delegada, en que el rey era principio y fin de toda actividad referida al poder (gobierno, justicia, economía, etc.). El monarca delegaba el poder en determinados órganos con la posibilidad de revocar para sí cualquiera de los procesos realizados por los

1. Citados por Luis Escobar Faella, en el “Anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio Público, p. 13.



órganos delegados (que ya tenían competencias atribuidas). El poder delegado retornaba al monarca cuando este así lo disponía. Este sistema dual desembocó en un régimen de desigualdad e inequidad de poder absoluto de un sector privilegiado, acentuado por la venta de puestos, de funciones judiciales, por la apropiación de cargos por la nobleza, con un sistema jurídico desorganizado sometido a la voluntad real.

Como una expresión de repudio a estos privilegios ante los abusos del poder, se produce la reacción de la burguesía ilustrada del siglo XVIII que propendió a la ley como instrumento racionalizador del poder, haciéndose eco de la frase de Montesquieu “la ley es la expresión de la voluntad general”.

Por lo tanto, la primacía de la voluntad del pueblo debía descansar en la ley, entendida como un mecanismo que ponga orden en la sociedad por encima de la voluntad de los gobernantes. El nuevo sistema judicial instituido se había convertido en uno de los poderes del estado, pero, la desconfianza del nuevo orden hacia el sistema jurídico del antiguo régimen hizo surgir en la propia ley dos instituciones como “custodios de la ley” para asegurar intereses del Estado.

Estas instituciones fueron la “Corte de Casación” como un modo de preservar el sentido de la ley y el Ministerio Público como custodio de la legalidad para eludir la distorsión judicial. El Tribunal de Casación (cuyos orígenes se encuentran en el Derecho Romano) mantenía el control de legalidad y justicia con la función de anular toda sentencia que contravenía el texto de la ley y remitirla a otro tribunal para remediarla (reenvío), puesto que tenía prohibido arrogarse funciones judiciales. El Ministerio Público se erigió como defensor de la ley con un “control de la legalidad” en el sentido de regular los derechos inalienables de la persona, como defensor de la misma ley, funciones atendibles considerando que surgió como un instrumento de destrucción del sistema inquisitivo.

Desde su nacimiento histórico, el Ministerio Público estuvo ligado a dos ideales: la crítica a un sistema judicial estructurado sobre el modelo inquisitivo y la defensa de la ley como expresión igualitaria de la sociedad. Tal como lo señala Claus Roxin: “El Ministerio Público... tiene su origen en el Derecho francés y hunde sus raíces en la Gran Revolución francesa del Siglo XVIII es, entonces, herencia del iluminismo; él cobró vida como medio de liberación ciudadana y no como instrumento de represión autoritaria”<sup>2</sup>.

Si bien el Ministerio Público vio la luz con la revolución francesa, los avances y retrocesos que se sucedieron en el nuevo sistema, los enfrentamientos

2. En su obra “Posición Jurídica y tareas futuras del Ministerio Público”, p. 37



que tuvo con otros sistemas europeos, así como en la falta de claridad de sus funciones en un sistema republicano influyeron en la deficiencia de la institución. Algunos autores (entre ellos Hans Gunther, Julio Maier) sostienen que este fenómeno se produjo al insertar a una institución con tendencia republicana en un sistema republicano, pero con marcada tendencia inquisitiva, por ello, a criterio de Maier, se lo sigue clasificando como un “híbrido” o “adolescente” que necesita una clarificación final sobre su posición y funciones dentro de la República<sup>3</sup>.

Los movimientos independentistas americanos que se sustentaron en la revolución francesa con la finalidad liberarse del absolutismo español y crear la república, lograron la independencia de España, pero no construyeron la República. Ahí habría radicado su debilidad, ya que el absolutismo prendió hondamente en Latinoamérica donde prevaleció un sistema inquisitivo más fuerte. Paraguay no quedó excluido del sistema inquisitivo y el Ministerio Público quedó inmerso entre un modelo contrario a sus orígenes, que lo relegó como mero auxiliar de la justicia, como un órgano manipulable, sin control sobre la Policía Nacional, subordinado a la figura del juez omnipotente y hasta se podría manifestar que devino en un instrumento político del sistema de gobierno imperante, alejándose de los ideales políticos de la Revolución Francesa que le dio origen.

### **3. La Historia Institucional del Ministerio Público de Paraguay**

#### **3.1. Época Colonial**

Con las conquistas y colonizaciones americanas (a partir del año 1492) se plantearon las más diferentes y variadas situaciones. Como no podían aplicarse en América las Leyes de Castilla y Aragón (que regían en España) por las diversidades ambientales y situacionales, la metrópoli determinó la creación de un cuerpo jurídico denominado “Derecho Indiano o Leyes de Indias” para entender en las variadas circunstancias surgidas en las colonias. Los casos no previstos por las leyes de Indias se regían por el derecho metropolitano “Código de las Siete Partidas” o “Leyes del Toro”.

En esa época del absolutismo, la voluntad de los monarcas se manifestaba mediante Reales Provisiones y Cédulas Reales y también a través del otorgamiento de cargos privilegiados, concesión de otros favores como territorios, etc. Con el tiempo se acumularon tantas disposiciones legislativas -generalmente contradictorias entre sí- que determinó la necesidad de recopilar esas disposiciones por materia, es así que en 1680, el rey Carlos II promulgó la “Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias”, fuente del derecho positivo en América.

3. Ver Julio Maier. “El Ministerio Público: ¿un adolescente?, Ad Hoc, Buenos Aires, 1993.



En ese contexto, desde la metrópolis encargaban a un funcionario **“Procurador de la ciudad”** funciones que actualmente corresponderían al fiscal general del Estado. Este procurador de la ciudad -junto con otros magistrados- formaba parte del Cabildo, desde donde ejercían funciones administrativas y judiciales. Las funciones del procurador de la ciudad eran administrativas y dependían de la Corona, dicho en otras palabras, el procurador (o agente fiscal en la actualidad) defendía los intereses del monarca (o sea del Estado).

En América funcionaron diversos organismos que tenían sede en el Nuevo Mundo: a) El Virreinato: unidad política administrativa que abarcaba los territorios más extensos y lucrativos. El Virrey fue la máxima autoridad del Nuevo Mundo, era nombrado directamente por el rey, tenía atribuciones gubernativas, legislativas, fiscales, económicas, judiciales y eclesiásticas, además de interpretar las leyes dictadas por la Corona; b) La Audiencia: fue el más Alto Tribunal, sus jueces fueron los oidores, entre sus funcionarios se mencionan a los procuradores y escribanos. Ante esta institución se apelaban las disposiciones de Virreyes y Gobernadores. Sustituían a los virreyes en caso de ausencia o muerte y llegaron a ejercer control directo sobre estos para informar al Consejo de Indias.

El virrey concentraba en su persona todos los poderes por delegación del rey, incluso tenía facultades judiciales y la potestad de interpretar las normativas sancionadas por la Corona. En tanto, el procurador de la Ciudad era funcionario de la Audiencia y ejercía un cargo administrativo con sujeción al monarca.

### 3.2. Época de la Independencia

Entre los años 1806 y 1807 los ingleses ocuparon el Río de la Plata siendo derrotados en ambas ocasiones por el ejército de las Colonias, entre quienes se citan al Tte. Coronel Manuel Atanasio Cavañas, Fulgencio Yegros, Pedro Juan Caballero. Entre los hombres que integraron el contingente que defendió Montevideo de los ingleses, se encontraban figuras que tuvieron participación decisiva en la Independencia de 1811. Las pretensiones de Buenos Aires de constituirse en heredera del Virreinato del Río de la Plata, con el intento de seguir sometiendo al Paraguay (además de la larga opresión española), el resentimiento dejado por el castigo de los comuneros, el surgimiento de líderes que conformaron una clase dirigente y la convicción de valor que adquirieron en la defensa del Río de la Plata desembocaron en la Independencia del Paraguay que se gestó entre el 14 y 15 de mayo de 1811. Una de las figuras civiles que se destacó entre los revolucionarios fue el doctor José Gaspar Rodríguez de Francia.

Acaecida la independencia se sentaron las bases para un Estado paraguayo al instaurarse el Congreso como órgano de la voluntad popular. El primer



Congreso Nacional se inauguró el 17 de junio de 1811 del cual surgió –entre otros- la integración del primer Gobierno Nacional: la Junta Superior Gubernativa (el 20 de junio de 1811), con el doctor Francia como uno de los vocales.

El segundo Congreso Nacional, reunido de septiembre a octubre de 1820, aprobó un Reglamento de Gobierno de 17 artículos, este fue el primer intento de una norma base o Constitución Nacional. Este reglamento estableció como forma de Gobierno el Consulado, y quedó consagrada la República. El Consulado debía ser ejercido por dos cónsules de la República del Paraguay, siendo designados Fulgencio Yegros y el doctor Francia. En este período se reorganizó la administración judicial con la aprobación de un Reglamento de Justicia y un Tribunal Superior de Recursos, función desempeñada por los cónsules; sin embargo, el incipiente Estado paraguayo siguió sujeto al sistema jurídico español.

El tercer Congreso Nacional, reunido en octubre de 1814, resolvió establecer un sistema unipersonal de Gobierno denominado Dictadura Temporal de la República del Paraguay o Dictadura Temporal (con mandato de 5 años), el doctor Francia fue designado primer Dictador Temporal. En 1816, el Dr. Francia convocó al cuarto Congreso Nacional y por mayoría absoluta de sus partidarios, estableció la Dictadura Vitalicia que recayó en su persona.

El dictador no tenía gabinete de gobierno, la organización del Estado se hallaba en etapa embrionaria, no había constitución, el doctor Francia gobernó con rigidez durante los 20 años que duró su dictadura. Suprimió el Cabildo de Asunción (el 30 de diciembre de 1824) y subsistieron algunas magistraturas en forma individual, entre ellas del Procurador de la Ciudad que ejercía dos tipos de funciones: administrativas en el Cabildo de Asunción y judiciales para cierto tipo de causas, generalmente cuando ocurrían delitos graves o se hallaban involucrados “notables” de la ciudad. Es decir, el Procurador de la Ciudad era funcionario con cargo administrativo sujeto a la forma de gobierno impuesta por el Dr. Rodríguez de Francia.

### 3.3. Época de los López

A la muerte del doctor Francia, el país desembocó en una anarquía política que duró 6 meses en que se sucedieron tres Gobiernos (Junta Provisoria de Gobierno, Triunvirato y Comandante General de Armas), dos de ellos (Junta Provisoria de Gobierno, Triunvirato) derrocados por las armas. El 12 de marzo de 1841 se reunió el Quinto Congreso Nacional que instituyó nuevamente el Consulado como forma de gobierno con un mandato de 3 años, fueron designados para desempeñarlo Carlos Antonio López y Mariano Roque Alonso. Entre



las actividades desarrolladas por este Consulado se destacan la promulgación del “Estatuto de la Administración de Justicia”, la abolición de las “Leyes de Indias” y la vigencia provisional de “Las Leyes de Castilla” y “El Código de las Siete Partidas”, pero subordinadas a las leyes nacionales.

El Congreso Nacional confirió a los cónsules Mariano R. Alonso y Carlos Antonio López el poder jurisdiccional en última instancia en causas civiles y criminales junto con el Procurador General de la Ciudad. Fue a partir de ese momento que el Ministerio Público cambia de rumbo político para hacerse judicialista como órgano auxiliar de la Administración de Justicia, mero auxiliar de los jueces, más próximo a un secretario que a un magistrado judicial, coincidente con el esquema inquisitivo vigente en esa época, en que el juez debía concentrar todos los poderes del proceso en su persona.

- Estatuto Provisorio de Administración de Justicia y el reconocimiento formal de la figura del fiscal general

Es en este período del gobierno de Carlos A. López, que se sanciona el “Estatuto Provisorio de Administración de Justicia”. A la muerte de Carlos Antonio López el 10 de septiembre de 1862 y abierta la posibilidad de sucesión presidencial –aprobada por reforma constitucional a través del Congreso Extraordinario reunido en 1856– asumió la presidencia su hijo, el general de División y Ministro de Guerra y Marina, Francisco Solano López Carrillo, quien por mandato del Congreso reunido el 16 de octubre de 1862, se convirtió en Presidente Constitucional con un mandato de 10 años. El “Estatuto Provisorio de Administración de Justicia” o Constitución de 1844, además de las modificaciones de 1856, no sufrió otras enmiendas y siguió vigente durante la presidencia del Mariscal Francisco Solano López, por ende, la ubicación institucional del Ministerio Público habría permanecido inalterada.

Durante el gobierno de Francisco Solano López C., devino la Guerra de la Triple Alianza protagonizada por tres países aliados: Argentina, Brasil y Uruguay contra el Paraguay. Esta lid duró cinco años (de 1865 a 1870) y culminó con la muerte de Francisco Solano López en Cerro Corá el 1 de marzo de 1870. En medio de la conflagración se desarrollaron los Tribunales de Guerra o Tribunales de Sangre, órganos colegiados que tuvieron a su cargo juzgar a las personas que fueron acusadas de conspiración y traición a la patria, y fueron sentenciados a pena capital.

Los Tribunales de Sangre empezaron a regir desde el año 1866 en la campaña de Humaitá con el fusilamiento del general W. Robles en Paso Pukú. Las



ejecuciones se habrían dado principalmente en “San Fernando” (1868) cuartel general de Solano López, ubicado en las cercanías del río Tebicuary, ramal llamado “Yacaré”, en las cercanías del Ñeembucú. Algunas fuentes indican que habrían sido fusiladas entre 200 a 260 personas.

Continuaron en diciembre de 1868, en medio de la batalla de Itá Ybaté o

Lomas Valentinas (en el paraje potrero Mármol, hoy “Curuzú Palacios” de Villeta) donde fue fusilado el obispo Palacios, arzobispo ante el Vaticano, que derivó en la excomunión de Francisco Solano López por la iglesia Católica. Ya en la cercanía de Cerro Corá, en el lugar denominado Puerto Panadero (distrito de Capitán Bado) fue lanceada Pancha Garmendia (por ese entonces ya no se realizaban los fusilamientos por falta de proyectiles).

Los Tribunales de Sangre y Fiscales de Guerra habrían aplicado el derecho positivo vigente en esa época “Ley de las siete partidas”, legado del sistema español. Esta legislación establecía interrogatorios, declaraciones, apresamientos apelando en ocasiones a la tortura. El proceso habría sido debidamente documentado y los documentos trasladados hasta Cerro Corá, de donde habrían desaparecido.

Formaron parte de los órganos colegiados el Coronel Valois Rivarola, José E. Díaz, Francisco Isidoro Resquín. Fueron designados Fiscales de los Tribunales de Sangre, entre otros, el *Presbítero Fidel Maíz* (otrora enemigo de Solano López que posteriormente devino en su mejor aliado durante la guerra grande), *Presbítero Justo C. Román*, *Silvestre Aveiro*, etc. Quizá fueron los únicos fiscales de guerra que tuvieron participación activa en tribunales militares en tiempo de conflicto armado internacional.

### 3.4. **Época de la Post Guerra contra la Triple Alianza. La Constitución de 1870**

El 15 de agosto de 1869, mientras el mariscal López luchaba contra los aliados, con el ejército paraguayo o lo que quedaba de él, se constituyó un Gobierno Provisorio integrado por Cirilo Antonio Rivarola, Carlos Loizaga y José Díaz de Bedoya, bajo la tutela de los brasileños según sostienen algunos autores. Este gobierno tuvo el propósito de modificar totalmente la Constitución Nacional de 1844 para establecer una nueva estructura política.

Luego de algunos vaivenes y derrocamientos (como el de Facundo Machain por Cirilo Antonio Rivarola) el 18 de noviembre de 1870 fue consagrada la Constitución de 1870 y bajo su vigencia fue electo como primer presidente





de la República Cirilo Antonio Rivarola. La comisión redactora se integró con Facundo Machain, Juan Silvano Godoy, Juan José Decoud, Salvador Jovellanos y Miguel Palacios. La Constitución Nacional de 1870 de tipo liberal individualista poco aportó al tema que nos ocupa. Ella se interesó más del catálogo de derechos y garantías comunes a todos los ciudadanos y consagró como forma de gobierno la democrática representativa.

En el año 1883, bajo la presidencia del Gral. Bernardino Caballero, se sancionó la “Ley Orgánica de los Tribunales”, que con modificaciones posteriores se convirtió en la Ley n.º 325 del 23 de noviembre de 1918. En su título III (Art.7) consignó la aparición institucional del Ministerio Público dentro del capítulo del Poder Judicial; calificó a los integrantes de esa institución como funcionarios complementarios y auxiliares del órgano judicial. El nombramiento del fiscal general del Estado y de los agentes fiscales era atribución del Poder Ejecutivo con acuerdo de la Suprema Corte de Justicia, órgano que ejercía facultades de superintendencia y disciplinarias sobre los miembros del Ministerio Público.

### **3.5. Gobierno del Dr. José Félix Estigarribia. La Constitución de 1940 o Carta Política de 1940**

El Paraguay tuvo jurisdicción sobre el Chaco desde el inicio de la conquista y colonización a través de Cédulas Reales, resoluciones de virreyes, gobernadores y por medio del Uti possidetis ejercida mediante fundación de poblaciones y fuertes. Esta jurisdicción no fue cuestionada durante la colonia.

Al conocerse el Tratado “Varela-Derqui” en 1852, un funcionario oficial boliviano expresó un derecho pretendido sobre ese territorio. Esta pretensión fue refutada por el gobierno de Carlos Antonio López con hechos posesorios y títulos jurídicos, con lo que se puso fin a la cuestión planteada. Al terminar la guerra contra la Triple Alianza, Bolivia pretendió dicho territorio, pretensión que fue desestimada a través del arbitraje del Presidente de los EE.UU. de América, Rutherford B. Hayes. Pese a lo resuelto a través de la mediación de Hayes, Bolivia comenzó a penetrar en el Chaco por el Río Pilcomayo mientras discutía con Paraguay por la vía diplomática. Se firmaron los tratados de 1879, 1887 y 1894, que concedían secciones del Chaco a Bolivia, pero Paraguay no ratificó ninguno de los 3 tratados.

Cuando Bolivia perdió su litoral del Pacífico en la guerra contra Chile (1879-1880 “Guerra del Pacífico”) y se convirtió en un país mediterráneo, comenzó a penetrar en el Chaco a través de la fundación de fortines y a prepararse



para la guerra. La desatención e indefensión del Chaco, pese a las poblaciones existentes, facilitó la penetración boliviana hasta 1932 en que se inició la contienda bélica que duró 3 años y culminó con la firma del Protocolo de Paz el 12 de junio de 1935 (que puso término a la guerra) y el posterior Tratado de Paz del 26 de julio de 1938 que fijó los límites definitivos de Paraguay sobre el Chaco, poniendo fin al conflicto. Los acontecimientos relatados no influyeron sobre la ubicación institucional del Ministerio Público como órgano auxiliar subordinado al Poder Judicial, que permaneció inalterable.

Cuando el general José Félix Estigarribia, vencedor de la contienda chacaña, asumió la Presidencia de la República el 15 de agosto de 1939, propuso la modificación de la Constitución de 1870. En el año 1940, mediante el Decreto Ley n.º 2241 sancionó una nueva Constitución (Carta Política de 1940), sin cumplir con el requisito de una Convención Constituyente. En fecha 4 de agosto de 1940 la carta magna fue sometida a plebiscito y aprobada por amplia mayoría. La Constitución de corte totalitario y autoritario rompió la estructura de equilibrio entre los 3 poderes del Estado, concentrándose el poder en el Ejecutivo. La Carta Política de 1940 que constaba de 94 artículos, no definió nada sobre el Ministerio Público, por ende, desde 1841 hasta 1967, por imperio de la Ley 325/18 predominó la ubicación del Ministerio Público dentro de la estructura del Poder Judicial como órgano auxiliar de esa institución. Vale aclarar que si bien imperaba la tendencia judicialista, este concepto es diferente a la que prevé la Constitución de 1992.

La diferencia radica en que, en el esquema judicialista del Ministerio Público (desde 1841 hasta 1992) no se establecía su autonomía.

### **3.6. En la Historia Reciente (1954-1989). Constitución de 1967**

Desde el año 1928 aparece en la esfera de gobiernos de Europa y América Latina el totalitarismo, fenómeno del siglo XX que se entiende como la intervención del Estado en actividades públicas y privadas. Esta ideología tuvo un largo devenir histórico y fue precursora del estatismo y del absolutismo.

Como ejemplo de estos regímenes, al solo efecto ilustrativo, podemos citar a España liderada por el Generalísimo Franco desde 1939 (al término de la guerra civil española, 1936-1939) hasta 1975; Portugal con el gobierno de Antonio Oliveira de Salazar que duró 4 años; Italia gobernada por Benito Mussolini desde 1922 hasta 1944; Alemania con el liderazgo de Adolfo Hitler (1933-1945) y la ex URRSS constituida en 1922, después de la revolución que derrocó a la monarquía, que en 1945 bajo la dirigencia de Stalin se convirtió en un régimen totalitario.



En América Latina (años 1950-1970) surgieron gobiernos autoritarios en Paraguay con Alfredo Stroessner (que asumió con el golpe de Estado de 1954 y fue derrocado en 1989); Brasil con el derrocamiento de Joao Goulart (1964); Bolivia con el golpe de Estado del coronel Hugo Bánzer (1961); Chile con el derrocamiento de Salvador Allende por parte del general Pinochet (11 de septiembre de 1973); Uruguay con la asunción a la Presidencia de Juan María Bordaberry a través del golpe de Estado de 1973; Argentina con el gobierno del general Videla que en 1976 derrocó a María Estela Martínez de Perón, etc.

En nuestro país, durante los cambios políticos que se sucedieron desde el gobierno del General Higinio Morínigo (1940- 1946), denominado “La Primavera Democrática”, pasando por la Guerra Civil de 1947, las consiguientes sucesiones presidenciales desde 1948 hasta el golpe militar del General Stroessner que lo llevó a ocupar la presidencia de la República (1954-1989), no varió la ubicación judicialista y de auxiliar de justicia del Ministerio Público, hasta la sanción de la Constitución de 1967.

### • **Constitución Nacional de 1967**

En el año 1967 se llamó a Convención Nacional Constituyente para la redacción de una nueva Constitución. Participaron los partidos Colorado, Liberal, Liberal Radical y el Revolucionario Febrerista. El 25 de agosto de 1967 fue sancionada la nueva Constitución Nacional; que en su Capítulo X (arts. 209 al 218) se refiere al Ministerio Público, otorgándole rango constitucional con el propósito de separarlo del Poder Judicial y de su función auxiliar. Es efecto, la nueva constitución separó al Ministerio Público de los otros poderes del Estado, al atribuirle la calidad de órgano extrapoder.

En las sesiones de la Convención Nacional Constituyente se discutieron dos posturas opuestas: una afirmaba que el Ministerio Público tenía que seguir dependiendo del Poder Judicial cómo órgano auxiliar, la otra sostenía que debía depender del Poder Ejecutivo. Estas posturas no fueron suficientemente aclaradas y solo contribuyeron a generar confusión en cuanto a la ubicación institucional del Ministerio Público. Con la sanción del Código de Organización Judicial, Ley 879/81 de fecha 19 de noviembre de 1981 que en su Libro I, Título IV “De la función y organización del Poder Judicial” reglamenta las funciones del Ministerio Público se interpreta que esta institución pareciera retornar a su carácter judicialista subordinada al Poder Judicial como auxiliar.

La redacción de las funciones del Ministerio Público contenidas en la Ley 879/81 no captó con claridad la intención de la Constitución Nacional de 1967



de separar el Ministerio Público del Poder Judicial; a ello se unió la práctica del poder político que llevó al Ministerio Público a una sujeción de hecho al Poder Ejecutivo; pero, se resalta que con la Carta Magna de 1967 se quebró el paradigma de un Ministerio Público constituido como simple auxiliar de los tribunales subordinado al Poder Judicial y si bien en la práctica su ubicación institucional quedó inmersa en la incertidumbre, tal situación fue disipada con la Constitución Nacional de 1992.

### 3.7. La Constitución Nacional de 1992

La Constitución Nacional de 1992, promulgada en un nuevo contexto político, histórico y cultural, emulando los ideales de la Revolución Francesa, adoptó la decisión de volver al Ministerio Público a sus orígenes históricos como representante de la sociedad, con un control privilegiado de la legalidad, con autonomía y organización propia, actora principal de la transformación jurídica del Paraguay.

El Ministerio Público aparece en la Constitución Nacional de 1992 en su Parte II, Título II “De la estructura y organización del Estado”, Capítulo III “Poder Judicial”, Sección IV “Ministerio Público”, arts. 266 al 271. El modelo implementado por la Constitución Nacional lo inserta dentro del sistema de poderes del estado como representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales con calidad de custodio del respeto de los derechos y de las garantías constitucionales, con autonomía funcional y administrativa -de otros poderes del estado- para el cumplimiento de sus deberes y atribuciones.

La estructura constitucional del Ministerio Público se basa en su carácter judicialista que lo integra a uno de los poderes del Estado Paraguayo como representante de la sociedad, lo articula con una democracia participativa como un ente autónomo con relación a los otros órganos judiciales, como titular del control de la legalidad para la defensa de los derechos y garantías constitucionales inherentes al ser humano. La Carta Magna de 1992 ubica al Ministerio Público dentro de las normas referidas al Poder Judicial, como órgano judicialista; en esa inteligencia el Poder Judicial queda conformado por las siguientes instituciones: 1. Los Tribunales, unipersonal o colegiado (órganos jurisdiccionales en sentido lato); 2. El Ministerio Público (órgano judicial requirente); 3. Consejo de la Magistratura (órgano constitucional que selecciona y propone ternas para magistrados y agentes fiscales); 4. Justicia Electoral (órgano jurisdiccional administrativo especializado cuya naturaleza es compleja).

La función *jurisdiccional* tiene por objeto conocer las cuestiones contenciosas que se producen por el incumplimiento de las normas del derecho positivo.



La función de lo *jurisdiccional* se denomina *judicial*. La función judicial es la actividad que realiza el Estado para solucionar un conflicto mediante la aplicación de la norma. Comprende dos funciones: la actividad jurisdiccional o jurisdicción, que es la potestad que tienen los jueces y tribunales para dictar el derecho, y, la función requirente, que comprende la actividad de promover la acción penal pública y mover la jurisdicción, esta es la actividad que realiza el Ministerio Público, por lo que se deduce que esta institución es un órgano judicial con poder requirente, sin potestad jurisdiccional. Las funciones jurisdiccional y requirente están sujetas a la ley procesal y tienen por objetivo la búsqueda de la verdad y de la justicia.

El Ministerio Público, por mandato constitucional, ejerce con exclusividad la acción penal en los delitos de acción penal pública y en aquellos delitos de acción penal a instancia de parte. Realiza esta actividad judicial a través de la investigación penal que tiene por objetivo buscar la verdad con sujeción a los principios de legalidad, oficiosidad y objetividad, para conseguir una sentencia del juez unipersonal o colegiado. Sus funciones están definidas por la Constitución Nacional, el Código Procesal Penal y la ley Orgánica del Ministerio Público.

La autonomía del Ministerio Público que le fue otorgada por la Carta Magna de 1992 es la capacidad de autorregularse para asegurar su independencia administrativa, funcional, económica, sin sujeción a la jurisprudencia de los tribunales, leyes reglamentarias propias, carrera fiscal, etc. Sobre la base del Principio de Coordinación, establecido en el Art. 3 de la Constitución Nacional, el Ministerio Público está sujeto a las funciones del Consejo de la Magistratura -en cuanto a la selección y proposición de las ternas para el nombramiento del fiscal general y agentes fiscales-. En lo que respecta a los medios de remoción se rige por la Ley del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; asimismo se halla sujeta a los controles de la Contraloría General de la República, a la superintendencia de la Corte Suprema de Justicia; sin que ello implique un sistema de dependencia de otro poder del Estado.

El Ministerio Público es un “representante de la sociedad” ante los órganos jurisdiccionales. Se ubica entre la sociedad y otras estructuras sociales, sin perder su calidad de ente del Estado. Es el “abogado de la sociedad” según la constitución de 1992.

Esta representación social se traduce en el ejercicio de la acción penal, en funciones no penales, como control de la legalidad constitucional, intereses colectivos y difusos, etc. Esta función es uno de los cambios más importantes que introdujo la Constitución Nacional con referencia al Ministerio Público, al rede-



finir su función en el art. 268, concediéndole la misión de “velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales”, con lo cual vuelve al principio de preservar de un modo igualitario los derechos y garantías expresados en la ley. A su vez, la función que lo consagra como “abogado de la Constitución” la retorna a los motivos históricos que dieron origen al “principio de legalidad”.

#### 4. Conclusiones

El Ministerio Público ha tenido una evolución que fluctuó a lo largo de la historia paraguaya que se inicia desde antes de la independencia hasta la actualidad. Surgió como una institución eminentemente administrativa, se desarrolló como un órgano judicialista subordinado al Poder Judicial y de desde esta instancia avanzó hasta constituirse como un órgano judicial autónomo, representante de la sociedad, pilar de la democracia y del Estado de derecho.

El abordaje de la *historia del Ministerio Público* en el contexto de los acontecimientos históricos del Paraguay desde 1811 hasta la Constitución Nacional de 1992 proyecta un Ministerio Público ya sea como sujeto pasivo o protagonista clave, como un ente subordinado a otros poderes del Estado o como representante genuino de todos los habitantes de la patria.

Es así que, en época de las Colonias y durante la vigencia de las Leyes de Indias, el Ministerio Público fue un órgano de carácter administrativo con sujeción al monarca. A partir de la Independencia del Paraguay (1811) y hasta la finalización del gobierno del doctor José Gaspar Rodríguez de Francia (1840), la institución habría formado parte del poder Administrativo con sujeción a la Dictadura Perpetua.

La Constitución de 1844 o la ley que estableció la “*Administración política de la República del Paraguay y demás que en ella contiene*” sancionada bajo la presidencia de Carlos Antonio López, estableció por vez primera la figura del fiscal general del Estado. La institución formaba parte del Poder Judicial como auxiliar de este y seguía lineamientos ideológicos de carácter judicialista.

Durante la guerra contra la Triple Alianza, en la post guerra y hasta la sanción de la Constitución de 1870 no varió la ubicación institucional del Ministerio Público en el contexto constitucional. La “*Ley Orgánica de los Tribunales*” sancionada en 1833, convertida en ley 325/1918, la consignó dentro del capítulo del Poder Judicial con funciones de auxiliar de este órgano. La Constitución o Carta Política de 1940 nada definió sobre la ubicación institucional del Ministerio Público. Desde 1841 hasta 1967, por imperio de la Ley 325/18, predominó



su ubicación dentro de la estructura del Poder Judicial como órgano auxiliar de esa institución.

La Constitución Nacional de 1967 le otorgó rango constitucional, extra-poder, al separarlo de los otros poderes del Estado, aunque en la práctica siguió dependiendo políticamente del Poder Ejecutivo. Se rescata que la Carta Magna del 67, en sus arts. 209 al 218, abordó la ruptura del paradigma de un Ministerio Público como auxiliar de los tribunales y subordinado a él, con la intención de separarlo del Poder Judicial y de su función auxiliar.

La transición se dio con la sanción de la Constitución Nacional de 1992, que la incluyó dentro del organismo judicial, como parte de uno de los poderes del Estado, pero con carácter autónomo e independiente de otros organismos, con una finalidad, una misión y ubicación institucional bien definidas. De este modo se vuelve a la razón histórica que dio vida a esta institución como órgano de “control de la legalidad”, que se inició con la Revolución Francesa, y; evolucionó hasta constituirse - desde el inicio de la reforma judicial- en una de las instituciones más representativas para la administración de justicia y el fortalecimiento del Estado de derecho.



## Bibliografía

- ALVADO BELLOSO, ADOLFO; “El Debido Proceso”, Gaceta Jurídica, Año IV, 1989.
- ARECES NIDIA Y GOZÁLES DE BOSCIO, BEATRIZ; “Colección La gran Historia del Paraguay, El Paraguay durante los gobiernos de Francia y de los López”, El Lector, Asunción, 2010.
- BENÍTEZ G, LUÍS; “Historia Cultural. Reseña de su Evolución en el Paraguay”, Gráfica Comuneros, Asunción.
- BENÍTEZ G, LUÍS; “Manual de Historia del Paraguay”, Talleres Topográficos, Asunción, 1995.
- BENÍTEZ G, LUÍS; “Las primeras civilizaciones Oriente y Grecia”, Imprenta Comuneros, Asunción.
- CEDUC. Revista Jurídica; Año 2008. N° 17, Asunción, 2008.
- CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY; Ley 1268/97, Ediciones Librería El Foro S.A., Asunción, 2001.
- COMISIÓN VERDAD Y JUSTICIA, PARAGUAY; “El autoritarismo en la Historia reciente del Paraguay”, Asunción, 2008.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY DE 1940.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY DE 1967.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY DE 1992. Tribunal Superior de Justicia Electoral, Asunción, 2004.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY DE 1967.
- CRISTALDO DOMÍNGUEZ, CÉSAR; “Colección La gran Historia del Paraguay. La Guerra contra la triple alianza. 1864-1870. 1ra. Parte”, El Lector, Asunción, 2010.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO; “Anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio Público; Gráfica Demestri, Asunción, 2005.





- LACONICH, ARQUÍMEDES; “Ochenta Años de vida Tribunalicia”, Asunción, 1951.
- LEY N° 1562/00. “Orgánica del Ministerio Público”.
- MAIER, JULIO; “El Ministerio Público Penal”, Ad Hoc, Buenos Aires, 1993.
- MENDOZA, HUGO; “Colección La gran Historia del Paraguay. La Guerra contra la triple alianza. 1864-1870. 2da. Parte”, El Lector, Asunción, 2010.
- PEREIRA SAGUIER, BENITO; “Los últimos cuarenta años de vida tribunalicia en el Paraguay”, Asunción, 1990.
- RUSCONI, MAXILIMIALO; “Reforma Procesal y la llamada ubicación institucional del Ministerio Público”, Doctrina Penal, año 13, número 99.
- ROXIN, CLAUS; “El Ministerio Público Penal”.
- SALUM FLECHA, ANTONIO; “Historia Diplomática del Paraguay”, Editora Litocolor Asunción, 1983.
- UNIVERSIDAD CATÓLICA “NUESTRA SEÑORA DE LA ASUNCIÓN”; “Legislación Paraguaya”, Editorial “El Gráfico, Asunción, 1981.
- VASCONCELLOS, VÍCTOR NATALICIO; “Lecciones de Historia del Paraguay”, Asunción, 1966.

