

REVISTA JURÍDICA

INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ENTRENAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

DERECHOS HUMANOS

DERECHO PENAL

DERECHO PROCESAL PENAL

JUSTICIA PENAL JUVENIL

CORRUPCIÓN

DERECHO DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA

PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS

INVASIÓN DE INMUEBLE



**CRIMEN
ORGANIZADO**



**Ministerio Público
República del Paraguay**



Nº 8



REVISTA JURÍDICA

Investigación en ciencias jurídicas y sociales
CENTRO DE ENTRENAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

DERECHO PENAL

DERECHO PROCESAL PENAL

JUSTICIA PENAL JUVENIL

DERECHOS HUMANOS

CORRUPCIÓN

DERECHO DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA

PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS

INVASIÓN DE INMUEBLE

Rev. jurid.

Año 8, Nº 8, 2018

ISSN 2415-5063 (impreso)

ISSN 2415-5071 (en línea)



REVISTA JURÍDICA
Investigación en ciencias jurídicas y sociales

CENTRO DE ENTRENAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Avda. Ygatimi esq. Alberdi
Teléfono: (+595-21) 443693/4
dip.informaciones@ministeriopublico.gov.py
<https://ojs.ministeriopublico.gov.py/index.php/rjmp/issue/archive>
Asunción, Paraguay
Año 2018



Latindex

www.latindex.unam.mx

<http://www.latindex.unam.mx/latindex/ficha?folio=25935>

Sistema de información sobre revistas científicas iberoamericanas compuesto de cuatro bases de datos: Directorio; Catálogo; Revistas en línea; Portal de Portales para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal



Ministerio Público

República del Paraguay

SANDRA RAQUEL QUIÑÓNEZ ASTIGARRAGA
FISCAL GENERAL DEL ESTADO

MARÍA TERESA AGUIRRE ALLOU
FISCAL ADJUNTA
CENTRO DE ENTRENAMIENTO



CENTRO DE ENTRENAMIENTO

EDITOR JEFE

Mg. Sara Mariel Sosa Villalba

EQUIPO EDITOR

Mg. Sara Mariel Sosa Villalba

Directora de Análisis y Evaluación Curricular

Abg. Fanny Sybille Abarzúa Cabezas

Jefa del Dpto. de Investigación y Publicación

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Lic. Roque Aranda

Jefe de Departamento

Dirección Análisis y Evaluación Curricular

SOPORTE DIGITAL - OJS

Abg. Fanny Sybille Abarzúa Cabezas

EQUIPO DE CORRECCIÓN DE ESTILO

Lic. María Auxiliadora Páez Monges

Abg. Romina Manuela Toro Cardozo

TRADUCCIONES

Lic. Hugo Guanes. Traducción al Inglés

Lic. Esteban Ortega. Traducción al Guaraní

COLABORADORES

Abg. Claudia Mercedes Rojas Mesa

Jefa de Departamento de Promoción y Difusión

Editorial Centro de Entrenamiento

ISSN 2415-5063 Versión impresa

ISSN 2415-5071 Versión en línea

Periodicidad – Anual

Los ejemplares son gratuitos. Disponibles en versión digital e impresa

El contenido de la Revista Jurídica es de libre acceso. La reproducción total o parcial de esta publicación podrá ser hecha siempre que se cite la fuente. Las opiniones contenidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores.



CONSEJO EDITORIAL EXTERNO

Dr. Jorge Alejandro Amaya - Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Alberto Martín Binder – Jurista Internacional, Argentina

Dra. Mónica María Bustamante Rúa - Universidad de Medellín, Colombia

Abg. María Cecilia Ocampos Benedetti – Poder Judicial de Paraguay

Mg. José Ángel Dos Santos Melgarejo - Universidad Columbia, Paraguay

Abg. Rubén Darío Riquelme Ramírez – Poder Judicial de Paraguay



AUTORES

ROMINA MANUELA TORO CARDOZO

ELENO QUIÑÓNEZ ACEVEDO

DORIS FÁTIMA OJEDA DE YNSFRÁN

CLAUDIO NASH ROJAS

ROBERTO DAVID PEREIRA CARDOZO

JUAN MARTENS, RODRIGO ESTIGARRIBIA, ROQUE ORREGO

LETICIA AIDEE NÚÑEZ MÉNDEZ

KARINA LIZ CABALLERO HELLIÓN

NIDIA ESTELA ALVARENGA DE COGLIOLO

GERARDO DANIEL PAREDES ARIAS





Índice

Presentación	12
Responsabilidad penal del conductor intoxicado ROMINA TORO	15
La protección eficaz de testigos y víctimas: ELENO QUIÑÓNEZ ACEVEDO	39
Aplicación de los parámetros de la justicia penal juvenil DORIS OJEDA DE YNSFRÁN	53
Naturaleza, alcances y desafíos del Derecho a un Debido Proceso CLAUDIO NASH	77
Protección, promoción y defensa de los derechos del niño, niña y adolescente ROBERTO DAVID PEREIRA CARDOZO	97
Primer Comando Capital, telecriminología y sub registro delictivo. JUANA A. MARTENS, RODRIGO ESTIGARRIBIA, ROQUE A. ORREGO	121
Avances de la gestión documental en el Ministerio Público LETICIA AIDEE NÚÑEZ MENDEZ	145
Una perspectiva de la prevención general en la invasión de inmuebles KARINA LIZ CABALLERO HELIÓN	159
Análisis integral del Concurso Interno Institucional n.º 01/18 del Ministerio Público. NIDIA ESTELA ALVARENGA DE COGLIOLO	177
La corrupción: Breve análisis de sus causas y efectos GERARDO DANIEL PAREDES ARIAS	199



Presentación

La Revista Jurídica del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, en su octava edición, presenta la producción científica de los miembros de la stirpe fiscal, así como de otros actores del devenir jurídico del país, que han colaborado para enriquecer este material bibliográfico. Resulta muy ponderable la aptitud investigativa que poseen los autores de los diversos artículos que contiene esta edición, habida cuenta del cúmulo laboral de las diversas unidades fiscales que cada día va en aumento.

El saber científico que reproducen estas páginas, no solamente denota la capacidad de reflexión de los investigadores del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, sino también la férrea observancia del método, que permite otorgar a sus escritos el rigor científico acorde a los estándares internacionales. Esta situación hizo que el citado documento se encuentre indexado por LATINDEX, en su formato impreso y próximamente, en formato digital. Además, que cuente con resolución de aprobación de contenido, sujeta a verificación, de los repositorios Scielo, Dialnet y Amelika, además con las licencias DOAJ Y DOI. Estos criterios de calidad demuestran que la producción literaria puesta a consideración de la ciudadanía interesada, requiere supremos esfuerzo y seriedad, de manera que puedan ser reutilizadas como antecedentes de otras investigaciones.

Como un significativo valor agregado de la función jurisdiccional que ofrece el Ministerio Público a la sociedad, la publicación de la Revista Jurídica representa una conexión con los operadores del sistema judicial en todos los ámbitos, a fin de generar criterios dentro de la comunidad académica y legitimar la investigación, con verificaciones independientes de los métodos y resultados.

Es de destacar, el encomiable apoyo brindado por la máxima autoridad de la institución, Sra. Sandra Quiñónez, fiscal general del Estado, que apuesta a la capacitación, en pro de lograr, no solo una función fiscal eficiente, sino además, la superación intelectual, profesional y personal de los miembros del Ministerio Público.

Adentrándonos en el núcleo del contenido de la presente edición, como primer artículo original se hace referencia a un tema que presenta, hoy en día, mucha discusión en su aspecto legal, “La responsabilidad penal del conductor intoxicado como hecho relevante para el derecho penal paraguayo”. Este polémico asunto, es seguido por otro, que siendo de tratativa insipiente en nuestra legislación, es de vital importancia para los hechos actuales que afronta el sistema judicial, y es “La protección eficaz de testigos y víctimas: estrategias para hacer frente a la criminalidad organizada en Paraguay”.



Asimismo, se aborda “La aplicación de los parámetros de la justicia penal juvenil en la función fiscal”, teniendo en cuenta la condición que presenta el protagonista de esta investigación penal, la cual debe ser objeto de especial atención. Así, se complementa con un análisis sobre “La naturaleza, alcances y desafíos del derecho a un debido proceso”, esbozado desde la perspectiva de un renombrado profesional internacional. Además, se realiza una descripción de la “Protección, promoción y defensa de los derechos del niño, niña y adolescente, y el procedimiento aplicado por las CODENI del departamento de Concepción”.

De igual manera, se vislumbra una cuestión sumamente preocupante a nivel nacional, que hace referencia a la delincuencia organizada, cometida por grupos de personas estructuradas para conjugar varios delitos, que por la alta complejidad de su investigación y el poderío económico que ostentan dichos clanes, requieren minuciosidad y amplio conocimiento para ser investigados. Tal es el caso del artículo denominado: “Primer Comando Capital, telecriminología y sub registro descriptivo: principales desafíos para la gestión de la seguridad pública en Paraguay 2018-2013”.

Otros asuntos de relevancia tratados son: “Una perspectiva de la prevención general en la invasión de inmuebles” y “La corrupción: breve análisis de sus causas y efectos”. Aparte de los aspectos que denotan la función investigativa del Ministerio Público, se hace alusión a los temas que atañen a la administración de la institución. En ese sentido, se elaboraron dos artículos: “Avances de la gestión documental del Ministerio Público” y “Análisis integral del concurso interno institucional n° 1/2018 del Ministerio Público”.

En definitiva, el Centro de Entrenamiento anhela que su Revista Jurídica propicie el intercambio de conocimientos y facilite el talante crítico entre sus receptores. De igual modo, pretende conformar un medio eficaz para la enseñanza de la ciencia jurídica, facilitar las innovaciones jurídicas, integrar un instrumento para definir la política científica de la institución y así augurar un sistema judicial más benevolente para los habitantes del Paraguay.





Artículo Original

Responsabilidad penal del conductor intoxicado como hecho relevante para el Derecho Penal paraguayo

Intoxicated driver's criminal accountability as relevant fact for Paraguayan criminal law Abstract

Mba'yругuata oisãmbyhýva ka'uvaire rembiaporã teerã, ko oikóva Derecho Penal paraguayo-pe guarã

Romina Manuela Toro Cardozo*

Ministerio Público. Asunción, Paraguay

Resumen

La presente investigación surge debido a los numerosos cuestionamientos que genera el hecho punible de Exposición al Peligro en el Tránsito Terrestre, por un lado se encuentra la constante interrogante de si los ciudadanos son dos veces sancionados por una misma conducta, puesto que una vez alcanzado el límite de alcohol establecido para que adquiriera relevancia penal el hecho, las personas serían de igual forma sancionadas en sede administrativa; así como el aumento de este número de causas de delitos considerados como leves debido a la baja expectativa de pena que poseen, casos que además ingresan a un sistema judicial que se encuentra actualmente colapsado por el exceso de expedientes en proceso. Y por el otro, no se puede obviar el hecho de que a pesar de los esfuerzos que se realizan en la actualidad, el número de personas víctimas de lesiones graves y permanentes o incluso fallecidas, a consecuencia de siniestros en los que se encuentran presentes la ingesta de bebidas alcohólicas o el uso de drogas sigue en aumento, datos que generan tanto una preocupación como una carga para el Estado, carga entendida por el impacto que poseen tanto en el producto interno bruto como en los presupuestos de numerosos Ministerios y entidades gubernamentales. Por tales razones, es que se afirma que existen todavía numerosos vacíos sobre los cuales es necesario y urgente generar discusión. Parte de la investigación se realizó durante la estadía en las ciudades de Alcalá de Henares y Madrid – España, en el contexto del intercambio e investigación financiado por CONACYT.

*Recibido: 01.07.18 Aceptado: 10.10.18

Relatora fiscal de la Oficina Especializada en Recursos de Casación. Ministerio Público. Asunción, Paraguay.

Correo electrónico: rtoro@ministeriopublico.gov.py

Abogada egresada de la Universidad Nacional de Asunción (2010), escribana pública por la Universidad Privada del Este (2016), especialista en Ciencias Penales por el Centro de Ciencias Penales y Política Criminal (2016), egresada del Programa de Formación Inicial para la Función Judicial (Escuela Judicial, 2015), Didáctica Universitaria por el Rectorado de la U.N.A. (2012), docente del módulo “Medios Recursivos en el sistema procesal penal” del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público e Investigadora Académica nombrada de dicho Centro.



Palabras clave: exposición al peligro en el tránsito terrestre, abuso de sustancias, conductor intoxicado, violencia vial, siniestros viales.

Abstract

This investigation comes up due to several questionings on the punishable act of risk exposition in land transit: on one hand, there is the permanent question on the possible double penalty for one manner, since once the blood-alcohol limit for penal relevance has been reached, the people can likewise be penalized in administrative courts; as well as the increased number of cases considered as “minor”, on account of the low foreseen penalty they hold, which in turn join an overloaded judiciary system, that is currently collapsed by the amount of open case files. And on the other hand, it cannot be ignored that, in spite of the efforts made by authorities, the number of victims with permanent and serious injuries, or even deads, as a result of accidents involving alcohol or drug use, remains rising. All these facts cause the State both concern and burden, understood by the impact these casualties have on the gross domestic product, and on the budgets of serveral Ministries and public institutions. For such reasons, it can be affirmed that it still exists many vacuums over which it is necessary and urgent to ignite debate. Part of the research was made during the stay in the cities of Alcalá de Henares and Madrid – Spain, within the framework of an exchange and investigation programme, financed by CONACYT. Ñemombyky.

Key words: risk exposition in land transit, substance misuse, intoxicated driver, road violence, traffic accident.



Ñemombyky

Ko jehapykuerereka oñeguenohẽ oñeñeporandu jovaipa rupi ko mba'e vai apo hérava Exposición al Peligro en el Tránsito Terrestre, tenonderãite voi, upe oñeporandu mantéva ningo pe mávapepa ikatu oñembojo'a ichupe pe sanción peteĩ tembiapo vai apokuére, ojekuaápye upe tapicha ohupytyvo pe línea alcohol rehegua upe tapicha hembiapo vaíma, umi tapicha oñesansiona mante va'erã administración rupive, upéicha avei oñembopohyive hembiapo vaikue oime rire ramo jepe upe tembiapo vai ivevyive ra'e, ojekuaápye ivevyietereiha upe pena oñemoguahẽtava ichupe, ha upéva ári oiketaha peteĩ sistema judicial imbegue ha opa'ãmbáva kuationa ñemboguatápe. Ha ambue mba'e katu ndaikatu mo'ãi voi oñeñomi oñeñeha'ã hetáramo jepe ko'ãga rupi heta hetaveha oiko káso vai: jejahei vai, ñeporombyai, ñemano, ohejáva hapykuérepe pe tapicha ho'u rasava'ekue alcohol térã ho'úva péicha drogakuéra hamba'e, Ko'ã mba'e ojejuhu heta viru oipe'aha Estado-gui ha upéva opoko mbarete avei viru jeporurãre ojei rupi tetãygua mba'évagui jeýnte oñemohenda va'ekue umi Ministerio ha ambueve kuéra rembiaporã. Opa ko'ã mba'éigui, oje'e mbarete oíha heta mba'e ojehecha'ýva ha oñemohenda'ýva gueteri léipe guarã ha tekotevẽva oñeñe'ẽ ko'ã mba'ére. Ko jehapykuerereka ojejapo va'ekue peteĩ hendápe ojejesareko kuri távaguasu Alcalá de Henares ha Madrid – España-pe, oikóramo guare peteĩ interercambio jehapykuere rekahára kuéra omboajeva'ekue CONACYT.

Ñe'e tee: Yvýrupi jeiko rehegua peligro, ñemokõ rasa rehegua, oka'úva omboguatáva mba'yrũ, violencia tapére ha mba'e vaiapo tapére.



La sociedad del riesgo y la administrativización del derecho penal

En el Paraguay, es una realidad que a la fecha es socialmente aceptable cometer infracciones contra la seguridad vial, así como perpetrar hechos punibles que afectan al tránsito terrestre, circunstancia que se agrava por otros déficits institucionales que afronta nuestro país, como lo son por ejemplo la facilidad para evitar controles, la permeabilidad de algunos agentes a cargo o incluso la deficiencia de las instituciones intervinientes en los procedimientos (ausencia de personal capacitado, falta de fiabilidad de los equipos, carencia de insumos, escaso uso de la tecnología entre muchos otros).

Todo lo expuesto guarda directa relación con el tema en desarrollo, debido a que existe un temor generalizado entre los operadores de justicia, en atención al uso excesivo del Derecho Penal para reglar las relaciones entre los miembros de la sociedad y sancionar las conductas desaprobadas por esta, lo cual en muchas ocasiones deriva en la intervención de varias ramas del derecho en un mismo hecho, con la consecuente doble sanción.

Si bien, parecería que esto solo acontece en este país, se torna interesante lo observado durante la estancia de investigación, puesto que —el uso excesivo del Derecho Penal— no es una tendencia local y sobre la materia existe abundante doctrina, la que será analizada a continuación:

En esa línea Díez Ripollés resalta: Esa preocupación o miedo por el delito ya no se concentran en los ámbitos sociales más conscientes o temerosos de la delincuencia, sino que se han extendido a sectores sociales antes relativamente distanciados de tales sentimientos, la preeminencia de los espacios dedicados a la crónica criminal en los más diversos medios de comunicación, donde ya no es extraño que ocupe los primeros titulares, tiene que ver sin duda, aunque no exclusivamente, con el eco que tales informaciones suscitan en capas amplias de la población.

Ello ha permitido que el miedo o la preocupación por el delito se hayan afincado en la agenda social entre los asuntos más relevantes y, lo que es aún más significativo, que la persistencia y arraigo de tales actitudes se hayan convertido en un problema social en sí mismo. En efecto, resulta fácil apreciar que un buen número de programas de intervención penal son diseñados, no tanto para reducir efectivamente el delito cuanto para disminuir las generalizadas inquietudes sociales sobre la delincuencia (2013, p. 77).



Es importante resaltar la posición asumida por el autor cuando afirma que gran cantidad de programas de intervención en el ámbito del derecho penal son diseñados solo para satisfacer la necesidad de disminuir en la sociedad las inquietudes que surgen a partir del delito y así aumentar la sensación de seguridad; sin embargo, con esto no cumplen el propósito para el cual realmente fueron diseñados, ya que por sobre todo debe tener como fin la reducción del tipo de delito al que se pretende atacar.

En su obra *Política Criminal y Derecho Penal*, el mismo autor trae a colación los riesgos que se generan cuando se introduce al Derecho Penal, en ámbitos en los cuales no resulta eficaz, debido a que claramente hace que se deje de lado la característica de subsidiariedad que posee, lo que deviene en actuaciones puramente simbólicas (p. 44). Al ahondar sobre esta problemática, el catedrático Fernando Miró Llinares, explica las claves del populismo punitivo, así como la creciente inseguridad vial y sostiene:

La doctrina penal española y alemana relaciona los paradigmas de expansión y administrativización del Derecho Penal con la enorme disminución de la tolerancia hacia la inseguridad en la actual sociedad del riesgo en la que vivimos. Ya lo dijo Silva Sánchez que la sensación social de inseguridad actual no parece proporcional a la gravedad de los riesgos reales de nuestro mundo, pero al igual que ocurre con la percepción de las personas, que no puede definirse de forma objetiva, lo mismo sucede con la percepción social: la inseguridad y la demanda de intervención no tiene por qué corresponderse con los riesgos reales; puede ser que produzca temor, algo que dista mucho de ser peligroso y que, sin embargo, riesgos reales, no causen temor en la sociedad. También es posible que un fenómeno con el que se ha convivido durante mucho tiempo aparezca ‘de repente’ como intolerable a los ojos de la misma sociedad que antes lo aceptaba, y que todo un conjunto de conductas que eran socialmente aceptadas pasen a ser ahora reprobadas (2010, p. 149/150).

En la misma obra, “Protección Penal de la Seguridad Vial”, al estudiar los efectos de esta expansión, el autor explica:

...podría resumirse en la tendencia exponencialmente creciente en los últimos años, de ampliación del ámbito de lo sancionado por vía penal y de la incorporación al mismo de conductas que anteriormente constituían infracciones administrativas, y que forma parte del fenómeno general que se ha venido a llamar expansión, modernización del Derecho penal o Derecho penal de la sociedad del riesgo. (Miró Llinares, p. 156/157).

Al estudiar este fenómeno, otros escritores como Silva Sánchez, exteriorizan su preocupación al exponer:



El resultado es desalentador. Por un lado, porque la visión del Derecho Penal como único instrumento eficaz de pedagogía político-social, como mecanismo de socialización, de civilización, supone una expansión ab absurdum de la otrora ultima ratio. Pero sobre todo porque, además, tal expansión es inútil en buena medida, porque somete al Derecho penal a cargas que éste no puede soportar...el Derecho Penal no constituya –ya conceptualmente– el mecanismo adecuado para una gestión razonable de los mismos (2011, p. 63/64).

Se hace claro que, desde hace años, la mayoría doctrinaria se opone a la expansión actual del derecho penal, al realizar críticas a su intervención en cuestiones que se consideran como pertenecientes a la competencia del Derecho Administrativo, circunstancia conocida también como la administrativización del Derecho Penal, puesto que este se ve compelido a accionar ante numerosos hechos que derivan en una desnaturalización de los fines propios de esta rama.

Otros autores, como Eulália Badell Amat, buscan evidenciar que los poderes públicos reclaman soluciones al Derecho Penal que no parece puedan llevarse a cabo, desde otros sectores del Derecho y esto hace que se expanda hacia todos aquellos ámbitos en lo que puedan generarse conductas negativas por la evolución de la ciencia y la tecnología. El legislador, en su labor de buscar soluciones que respondan a estos cambios sociales, debe respetar, en todo caso, que el sistema penal sea funcional y suficientemente garantista. Sin embargo, sus propuestas actuales son de expansión hacia ámbitos que han permanecido normalmente a otras ramas del Derecho y de aplicación de un sistema de garantías cada vez más laxas (2012, p. 31).

Ahonda sobre esta realidad al puntualizar que, mediante la incorporación de nuevos tipos, el legislador penaliza conductas que hasta la actualidad han sido sancionadas por el Derecho Administrativo y con la finalidad de garantizar un mayor grado de seguridad jurídica, reduce al máximo la capacidad de interpretación de las normas por parte de los jueces. Así se tipifican conductas tales como la conducción a velocidades excesivas, habiendo consumido altas tasas de alcohol o habiendo perdido la vigencia del permiso o licencia a consecuencia de la pérdida de la totalidad de puntos, siendo privados de ellos por resolución judicial o sin haberlos obtenido nunca (2012, p. 32). Esto deriva en lo que la misma autora describe como el Derecho Penal “moderno”, cuya característica principal es el desvanecimiento de los Principios que lo rigen, con especial énfasis en el de ultima ratio y de subsidiariedad, con el fin de utilizar esta rama sancionadora para satisfacer todas las necesidades sociales (2012 p. 40).

Todo el fenómeno descrito, se sustenta en lo que actualmente se conoce como -la sociedad del riesgo-, concepto aplicado en el desarrollo en materia de política criminal, sobre el cual, la doctrina expone:



El discurso de la sociedad del riesgo, no solo ha tenido gran influencia en el ámbito de la sociología sino también en el sector del Derecho penal, específicamente en la política criminal. En la actualidad existen marcadas características en su evolución que no tendrían razón de ser o mejor dicho no se podrían explicar sino es a través del Derecho penal de riesgo. Si bien como lo ha señalado en su momento Mendoza Buergo, la Política criminal en el Derecho penal de riesgo *prima facie* se caracteriza por un acentuado adelantamiento de la protección penal, así como la configuración de bienes jurídicos universales (de vago contenido); ello no significa de manera alguna que la función prioritaria sea precisamente “el adelantamiento de protección, junto a la configuración de bienes jurídicos universales”, pues si examinamos más allá de esto, se puede observar que la Política criminal de manera general adopta diversas formas de evitación del delito ya sea preventivas o represivo-preventivas, es decir en el campo de la Política criminal se establecen una serie de instrumentos que tienen como finalidad la evitación de la producción presente o futura del delito (Colina, 2014, p. 85/86).

Lo expuesto confirma que en la actualidad la tendencia es que el legislador *positivice* diversos tipos de conductas, anteriormente pertenecientes de forma exclusiva a la rama administrativa, a fin de que estas tomen relevancia penal, con lo cual se deja de lado el Principio de Subsidiariedad, puesto que la reacción penal se convierte en la primera intervención del Estado.

Todo eso a pesar de que no se encuentra demostrado que el revestir de la entidad suficiente al comportamiento del autor y constituirlo así en un injusto penal, trae necesariamente aparejado la disminución del ilícito que se busca prevenir a través de los hechos punibles de peligro.

El conducir intoxicado como hecho relevante para el derecho administrativo paraguayo

En el país el hecho de encontrarse bajo los efectos del alcohol, de las drogas o incluso de medicamentos que perturben la capacidad del conductor y circular al mando de un vehículo o bicicleta a motor se encuentra legislado tanto administrativa como penalmente.

En dicho sentido se tiene, que ya en el año 2014 se publica la Ley n.º 5016/14, “Nacional de Tránsito y Seguridad Vial”, vigente en la actualidad, a través de la cual se modifica la legislación administrativa relativa al tránsito, y delimita su campo de intervención en la búsqueda de evitar una doble punición, ya que el hecho de recibir dos sanciones por un mismo hecho generador se encuentra prohibido en la propia Constitución Nacional en el numeral 4 del artículo 17.



Corresponde aclarar que para la aplicación del principio *non bis in idem*, se exige la existencia de una triple identidad: sujeto, hechos y fundamento jurídico. Con especial énfasis en el fundamento jurídico de la sanción, porque en numerosos casos si bien tanto la persona como la conducta son las mismas, el fundamento de la punición es distinto debido a que se protegerían bienes jurídicos distintos.

Así se tiene que compete a este ámbito del derecho sancionar las infracciones administrativas, ya que a través de estas se pretende de forma general ordenar los diversos sectores de la actividad, en este caso el tránsito vial, el que se ve reforzado a través de la aplicación de sanciones como ser la pérdida de puntos, multas, inhabilitaciones, etc.

Al momento de sancionar una infracción administrativa, la autoridad competente no se encuentra obligada a seguir criterios de lesividad o peligrosidad concreta como en el derecho penal, sino que debe, más bien, atender a consideraciones de afectación general, ya que se desempeña como un apoyo o un refuerzo de su gestión.

Como se especificó párrafos arriba, el marco jurídico regulador es la Ley n.º 5016/14, con su correspondiente Decreto Reglamentario, el n.º 3427/15, normas que establecen a la Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial, en adelante ANTSV como autoridad competente y a los agentes de la Patrulla Caminera y los de las municipales de la República como fiscalizadores.

Incluso puntualiza, que los casos en los cuales también existan indicios de la comisión de hechos punibles contra la seguridad vial se deberá dar intervención también a los agentes de la Policía Nacional y a la Fiscalía Penal de turno.

En este análisis solo se enfoca a los aspectos relacionados a los conductores intoxicados y para ello corresponde traer a colación las prohibiciones establecidas en el artículo 66 de la Ley n.º 5016/14, que dispone:

A más de ello, sobre este punto el artículo 27 del anexo del Decreto n.º 3427/2015, que reglamenta los incisos a, g, h, k, m, ñ, s, v, w y z del referido artículo 66 de la Ley n.º 5016/2014 establece:

Artículo 27.- Prohibiciones

...En el caso de ingesta de alcohol en la conducción de vehículos... y en consecuencia de detectarse más de cero mg/l de CAAL y g/L de CAAS de intoxicación alcohólica, su vehículo deberá ser retenido en un sitio seguro que deberá establecer la autoridad competente al efecto y deberá adicionarse la sanción por incurrir en falta leve; grave; gravísima y la prevista por el Artículo 104, y si incurriere al Artículo 153 de la Ley n.º 5016/14-...



A fin de comprender a cabalidad lo dispuesto, se tiene que en la actualidad existen dos unidades de medida utilizadas por la norma, la primera, mg/L de CAAL, equivale a miligramo de alcohol por litro de aire exhalado y se aplica a los casos en los que la persona debe espirar aire para su control; y la segunda, g/L de CAS, corresponde a gramo de alcohol por litro de sangre, valor aplicable a la extracción sanguínea.

La ley nacional de tránsito es clara al establecer que las infracciones se dividen en: leves, graves y gravísimas, para lo cual se consigna la graduación ya sea de aire espirado o de concentración por litro de sangre que se corresponde con cada una de ellas.

Las infracciones leves por intoxicación alcohólica están previstas en el artículo 111 de dicha normativa y establece los siguientes parámetros:

De 0, 001 a 0,199 mg/L de CAAL

De 0, 001 a 0,399 g/L de CAS

En caso de incumplimiento las sanciones previstas para este tipo de faltas son la amonestación o la multa de hasta 3 jornales mínimos legales.

A continuación, en el artículo 112, se encuentran las faltas graves, sancionadas con multa de 4 a 10 jornales mínimos legales, quita de puntos, o inhabilitación, cuyos valores son:

De 0, 200 a 0,799 mg/L de CAAL

De 0, 400 a 1,599 g/L de CAS

Finalmente se debe remitir a las faltas gravísimas, dispuestas en el artículo 113 que indica: "...g) La conducción en estado de intoxicación alcohólica, estupefacientes u otra sustancia que disminuya las condiciones psicofísicas normales, h) La negativa a someterse a la realización de la prueba de alcoholemia y/o espirometría y/o testeo de estupefacientes..."

Como se puede ver, varía la técnica aplicada en la redacción, ya no utiliza la modalidad de establecer expresamente los valores que se considerarán como una falta gravísima, se limita a afirmar que esta se configurará cuando la persona conduzca en estado de intoxicación alcohólica, por estupefacientes u de otras sustancias que disminuyan sus condiciones normales.

Al realizar un análisis sistemático, se puede afirmar que se infiere el conductor cometerá este tipo de faltas cuando del examen practicado se desprenda que este supera los 0, 800 mg/L de CAAL o los 1,600 g/L de CAS, lo que también deriva en la aplicación de una multa que oscila entre los 11 a los 20 jornales mínimos legales, la quita de puntos e incluso la inhabilitación.



En conclusión, en este caso se cuenta con los valores mínimos en cada una de las unidades de medidas para configurar la falta gravísima, pero no con sus valores máximos; a más de ello es importante puntualizar que la propia norma sanciona con la misma intensidad a las personas que incumplen con estos valores como a las personas que se niegan a realizarse las pruebas de alcoholemia, espirometría o de estupefacientes.

El conducir intoxicado como hecho relevante para el derecho penal paraguayo

Tras haber explicado el campo de acción del derecho administrativo, se hace necesario ahora pasar a explicar las diferencias con el del derecho penal para lo cual se considera necesario remitirse primero a lo apuntado por la doctrina que indica: “...en líneas generales se puede afirmar que el ilícito penal se diferencia del administrativo por la intensidad del ataque al bien jurídico protegido” (Márquez Cisneros, 2016).

Según Muñoz Conde (2010) la diferencia es cuantitativa, al ser el derecho penal la última ratio se ocupa de las infracciones más graves, de las socialmente menos tolerables, mayor contenido de injusto, aplicable en la materia en la distinción de tasas de alcohol.

Sostiene Silva Sánchez (2011), que además de la diferencia cuantitativa existe una cualitativa, puesto que la administración pública no puede imponer directa o subsidiariamente penas privativas de libertad, al considerar que el juez es el único funcionario autorizado.

En ese contexto, Jesús María Silva Sánchez, sostiene que:

Las tesis clásicas (*o del aliud*) distinguían entre ilícito penal e ilícito administrativo, atribuyendo al primero el carácter de lesión éticamente reprochable de un bien jurídico, mientras que el segundo sería un acto de desobediencia ético-valorativamente neutro. Posteriormente, sin embargo, fue consolidándose una doctrina ampliamente dominante la tesis de la diferenciación meramente cuantitativa entre ilícito penal e ilícito administrativo, según la cual lo característico de este último es un menor contenido de lo injusto (2011, p. 135).

Prosigue en su explicación al traer a colación el criterio teleológico, que en su opinión es el que se torna decisivo para diferenciar a la infracción penal de la administrativa, puesto que lo que se debe estudiar es la finalidad que cada una de las ramas del Derecho persigue.

El primero persigue proteger bienes concretos en casos concretos y sigue



criterios de lesividad o peligrosidad concreta y de imputación individual de un injusto propio. El segundo persigue ordenar, de modo general, sectores de actividad (reforzar, mediante sanciones, un determinado modelo de gestión sectorial). Por eso no tiene por qué seguir criterios de lesividad o peligrosidad concreta, sino que debe, más bien, atender a consideraciones de afectación general, estadística; asimismo, no tiene por qué ser tan estricto en la imputación, ni siquiera en la persecución (regida por criterios de oportunidad y no de legalidad) (Silva Sánchez, 2011, p.136/137).

Así se tiene que claramente los estudiosos de la materia, diferencia ambos campos por la intensidad de la lesión al bien jurídico protegido, así como por los tipos de sanciones que cada rama se encuentra habilitada a imponer, con especial énfasis en la privación de libertad, que corresponde de forma exclusiva al Derecho penal.

En esta inteligencia cabe resaltar que el Paraguay tampoco se encuentra ajeno a la introducción de este tipo de ilícitos que buscan sancionar puestas en peligro – sean estas concretas o en abstracto– a los bienes jurídicos protegidos. En el caso de los conductores intoxicados, el ámbito que la norma penal busca precautelar es el de la seguridad de las personas que intervienen en el tránsito terrestre, como una forma de precautelar daños o lesiones tanto a la vida como a la integridad física de estas. Se afirma que cuando se habla de conducir intoxicado, o se refiere a estar al mando de un vehículo en circulación, por una vía catalogada como pública, tras haber ingerido bebidas alcohólicas o sustancias enajenantes, entendidas estas como drogas prohibidas o incluso drogas permitidas que causan efectos directos sobre la habilidad del conductor de guiar su vehículo con seguridad para sí mismo y para las demás partes intervinientes en el tránsito terrestre. En la obra denominada: “Delitos de Tráfico, criterios y respuestas de los Tribunales penales en seguridad vial”, los autores condensaron extractos jurisprudenciales correspondientes a los órganos jurisdiccionales españoles, a modo de exponer la visión de los magistrados con relación a los llamados delitos contra la seguridad vial, es así que al hablar de “conducción” según Álvaro López y Perdices López refieren:

...es la conducción de un vehículo a motor, lo que supone el guiado del mismo por parte del sujeto activo a través de una vía pública, sin que el tipo exija una conducción durante determinado espacio de tiempo o recorriendo un mínimo de distancia, con lo que debe entenderse por conducción el mero movimiento del automóvil, bajo la acción del sujeto activo, por una vía pública y en condiciones tales de poder, en abstracto, causar algún daño (2010, p. 55).

Si bien parecería una obviedad, pero es importante indicar que, para la conducción de un vehículo a motor, se requiere previamente contar con la



habilitación administrativa que acredita que la persona física, durante el periodo de validez del registro, reúne todos los requisitos previamente establecidos para asegurar que es apta para circular al mando de un vehículo en la vía pública.

En esa línea Díaz Fraile sostiene que la conducción de vehículos a motor y ciclomotores exige haber obtenido previamente el preceptivo permiso o licencia de conducción, que son las autorizaciones administrativas que responden a la figura clásica de la autorización y que permiten a la Administración verificar que el conductor reúne los requisitos de capacidad, conocimiento y habilidad necesarios para la conducción del vehículo (2017, p. 31).

Ahora bien, al describir la intoxicación, ya se consignó que esta puede provenir tanto de la ingesta de bebidas que contienen etanol, conocidas estas como bebidas alcohólicas o por el uso de sustancias, consignadas en la ley como enajenante, las cuales son genéricamente denominadas como “drogas”.

La Organización Mundial de la Salud, en su glosario de términos, desde 1994 define al alcohol como:

En terminología química, los alcoholes constituyen un amplio grupo de compuestos orgánicos derivados de los hidrocarburos que contienen uno o varios grupos hidroxilo (-OH). El etanol (C_2H_5OH , alcohol etílico) es uno de los compuestos de este grupo y es el principal componente psicoactivo de las bebidas alcohólicas. Por extensión, el término “alcohol” se utiliza también para referirse a las bebidas alcohólicas.

Mientras que a la palabra droga, se la conceptualiza como:

Término de uso variado. En medicina se refiere a toda sustancia con potencial para prevenir o curar una enfermedad o aumentar la salud física o mental y en farmacología como toda sustancia química que modifica los procesos fisiológicos y bioquímicos de los tejidos o los organismos. De ahí que una droga sea una sustancia que está o pueda estar incluida en la Farmacopea. En el lenguaje coloquial, el término suele referirse concretamente a las sustancias psicoactivas y, a menudo, de forma aún más concreta, a las drogas ilegales. Las teorías profesionales (p. ej., “alcohol y otras drogas”) intentan normalmente demostrar que la cafeína, el tabaco, el alcohol y otras sustancias utilizadas a menudo con fines no médicos son también drogas en el sentido de que se toman, al menos en parte, por sus efectos psicoactivos (World Health Organization, 1994).

Dentro de lo que se conoce genéricamente como droga, también puede hablarse de aquellas que son catalogadas como ilegales, esto debido a que en el país su



producción, venta o consumo se encuentran prohibidos, a contrario sensu se puede afirmar que las denominadas legales, son aquellas que cuentan con autorización para ser producidas, vendidas o distribuidas para el consumo, en ciertos casos pueden requerir de prescripción médica, pero en otros pueden ser incluso de venta libre.

Sobre el punto, la doctrina que aporta Gómez Pavón indica:

Se puede considerar en general, drogas capaces de influir en la conducción y, en consecuencia, poner en peligro la seguridad del tráfico, los estimulantes y sedantes del sistema nervioso, analgésicos centrales, sedantes motores, antidepresivos y antibióticos, aunque en muchos de estos casos la droga sea ingerida bajo control médico, planteándonos entonces el problema bajo otro aspecto, ya que el sujeto puede desconocer los efectos que estas sustancias causan sobre el manejo del vehículo. Amado Vega renuncia a la división de drogas y estupefacientes, clasificándolos por sus efectos en drogas narcóticas o no. Serían narcóticas el alcohol, barbitúricos, anfetaminas, cocaína, marihuana, phencididina; y no narcóticas los opiáceos.

El segundo subgrupo está constituido por los estupefacientes. Mientras en el caso anterior no se trataban en su totalidad de drogas prohibidas por la ley, los estupefacientes se consideran drogas prohibidas, tanto en su tráfico como venta, elaboración o producción, siendo numerosos los convenios internacionales sobre ellos. Se considera estupefaciente toda sustancia que produce una disminución o paralización de las funciones intelectuales. (2010, p. 45)

Así las cosas, corresponde indicar que el Código Penal paraguayo establecía en el Capítulo III, denominado “Hechos Punibles contra la seguridad de las personas en el tránsito”, el tipo penal denominado Exposición a Peligro del Tránsito Terrestre, estipulado en el artículo 217, cuyo primer numeral transcribo a continuación, puesto que es la base del presente trabajo de investigación.

El que dolosa o culposamente:

1). Condujera en la vía pública un vehículo pese a no estar en condiciones de hacerlo con seguridad a consecuencia de la ingestión de bebidas alcohólicas, dando u otras sustancias enajenantes, de defectos físicos o síquicos, o de agotamiento... será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

Ahora bien, es importante mencionar que a través del artículo 153 de la Ley Nacional de Tránsito se modifica el numeral 1 del artículo 217 de la Ley n.º 1160/97 “Código Penal paraguayo”, antes transcripto, el cual pasa a denominarse Exposición al peligro en el tránsito terrestre, cuyo texto vigente queda redactado de la siguiente manera:

El que dolosa o culposamente:

1) Condujera en la vía pública un vehículo pese a no estar en condiciones para



hacerlo con seguridad a consecuencia de la ingestión de bebidas alcohólicas, dando un resultado superior al límite máximo de miligramo de alcohol por litro de aire exhalado o gramo de alcohol por litro de sangre establecido como falta gravísima en la ley de tránsito, u otras sustancias estupefacientes o sicotrópicas legales o no, de defectos físicos o psíquicos, o de agotamiento, que alterasen notoria o legalmente su habilidad para conducir.

Se aclara que el uso de las negritas es al solo efecto de visualizar cuáles fueron los cambios introducidos al numeral 1, en comparación a la redacción anterior.

Una vez más se tiene que la norma penal habla de la conducción en la vía pública, a pesar de que la persona no se encuentra apta para hacerlo con lo cual crea un riesgo para los demás debido al estado de intoxicación por consumo de bebidas alcohólicas o de estupefacientes, sin embargo, la variación importante la realiza al establecer el punto a partir del cual el consumo de bebidas derivadas de etanol se convierte en penalmente relevante.

A simple vista se tiene que la norma estipula que el –resultado– que da la persona debe ser –superior al límite máximo– de miligramo de alcohol por litro de aire exhalado o gramo de alcohol por litro de sangre –establecido como falta gravísima en la ley de tránsito–, lo que hace que nuevamente me remita a la Ley Nacional de Tránsito, la cual claramente en su artículo 113, literal g, se limitaba a establecer: “La conducción en estado de intoxicación alcohólica, estupefacientes u otra sustancia que disminuya las condiciones psicofísicas normales”.

Como se expuso en el apartado anterior, del análisis de la normativa en su conjunto, se infiere que, con relación a la falta gravísima, solo existe una tasa mínima para su configuración (desde 0, 800 mg/L de CAAL o desde 1,600 g/L de CAS). En materia administrativa esto no representa ningún problema, ya que toda persona que supere dichos valores será pasible de la aplicación de una sanción.

Sin embargo, el problema se da en el campo de intervención del Ministerio Público, como titular de la acción penal pública, puesto que se evidencia que al no existir uno de los requisitos establecidos por la ley, puntualmente el límite máximo de miligramo de alcohol por litro de aire exhalado o gramo de alcohol por litro de sangre establecido como falta gravísima, la conducta de la persona no puede configurarse en dicho ilícito penal, con lo cual mal podría existir doble punición cuando solo uno de los campos es el que legalmente se encuentra habilitado a imponer las sanciones.

Al solo efecto de culminar con la diferenciación entre el ilícito penal y la



infracción administrativa, se debe traer a colación cuales son las sanciones que el órgano jurisdiccional se encuentra habilitado a imponer y así se tiene que como penas principales se consigna por un lado a la –pena privativa de libertad– es de hasta dos años y a la –multa–, la cual se calcula en días multa y es fijada por el Tribunal, tomando como base los parámetros dispuestos por el artículo 52 del Código Penal.

Entre ellos se debe considerar las condiciones económicas y personales del autor, así como el promedio del ingreso neto que este tenga o pueda obtener en un día. Se tiene que oscila entre un mínimo 5 días multa y máximo 360 días multa. Un día multa será determinado, en por lo menos el 20% de un jornal mínimo diario para actividades diversas no especificadas y en 510 jornales de igual categoría como máximo.

Finalmente, en materia de penas se tiene a *la prohibición temporaria de conducir*, estipulada en el art. 58 del CP (Mínimo durante un mes y máximo por el lapso de un año) y la *cancelación de la licencia de conducir*, consignada en el artículo 82 del mismo cuerpo legal.

Violencia vial. Aspectos destacados del ejemplo español

Durante el transcurso de las entrevistas realizadas a los distintos operadores de justicia, tomó relevancia el uso de ciertos términos al hablar de la materia, así se tiene que una de las más llamativas es el reducido uso de la palabra –accidente–, en atención a que esta implica, conforme lo señala el diccionario de la Real Academia Española –un suceso eventual o acción de que resulta daño involuntario para las personas o cosas–, en su reemplazo es utilizado el vocablo –sinistro–, definida, en una de sus tantas acepciones como suceso que produce un daño o una pérdida material considerable.

Al explicar la elección de palabras, los operadores de justicia indicaban que, al hablar de accidente de tránsito, implícitamente se afirma que la persona cumplió con todas las reglas de circulación y que pese a esto el hecho aconteció; sin embargo, consideran que, al hablar de sinistro vial, se podría entender este como suceso evitable si la persona cumplía con todos los estándares establecidos en materia de seguridad vial.

Incluso se constata el aumento en el debate en lo que respecta a la violencia vial, entendida esta como todas aquellas agresiones y/o transgresiones cometidas por los automovilistas.

Lo que considero resaltante del ejemplo español, es que sus operadores afirman que los cambios introducidos a la legislación que rige la circulación (influenciados



en parte por la propia Comunidad Europea), así como los estrictos controles que derivan en aplicación efectiva de sanciones más las intensas campañas en materia de seguridad vial, ayudaron al proceso de reeducación de los conductores, si bien fue uno largo, a la fecha las estadísticas demuestran la baja cantidad de personas influenciadas al volante.

De los cuadros comparativos proveídos por la Unidad de Atestados de Tráfico de Madrid, se tiene que del 01/01/17 al 26/11/17, se realizaron las siguientes pruebas de ingesta de alcohol o uso de drogas en los conductores:

En controles en la vía pública, se realizaron en total 167.475 pruebas de consumo de bebidas alcohólicas y uso de drogas, de las cuales 162.873 dieron un resultado negativo y solo 4.530 arrojaron una lectura positiva. De todo el universo de las personas evaluadas se tiene que solo 72 de ellas se negaron a realizarse los test.

Esta información denota que en gran número los conductores tienen internalizada la prohibición de conducir tras ingerir alguna de las sustancias ya mencionadas.

Ahora bien, en materia de siniestros viales, durante ese mismo lapso fueron sometidos a los controles 1.689 conductores de los cuales 795 de ellos dieron un resultado positivo al consumo de alcohol o de drogas y 841 negativos, en este apartado verifica que 53 conductores se negaron a someterse a las pruebas.

Este dato se torna relevante porque deja en evidencia que casi la mitad de los siniestros viales tienen una relación directa con la presencia de alcohol o de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas en los conductores.

Finalmente se encuentra la información relativa a las verificaciones derivadas de las infracciones viales, puesto que como ya se reseñó eran solo tres los casos en los que la autoridad se encuentra legalmente habilitada a someter a este tipo de pruebas a los conductores (controles legalmente autorizados, a los involucrados en siniestros viales o a aquellos que cometan infracciones viales), así se tiene que en este caso se realizaron 676 pruebas, de las cuales 581 personas dieron positivo, 61 dieron negativo y 34 se negaron a someterse a los controles; información que permite afirmar que 8,5 de cada 10 personas, al momento de cometer la infracción tenían rastros en su sistema de haber utilizado drogas o consumido bebidas derivadas del etanol.



Resultados Obtenidos

Si bien la intervención fiscal en este tipo de casos ya se encuentra establecida en la ley, lo que se buscó evaluar fue si correspondía mantenerla o si por el contrario se verificaba la necesidad de eliminar la relevancia penal de conducir en estado de intoxicación.

Así se tiene entonces que la principal interrogante era determinar si era necesaria la intervención del Ministerio Público, en calidad de titular de la acción penal pública, en los casos de personas que conducen bajo los efectos de alcohol o de sustancias enajenantes, sobre este punto la doctrina es clara al expresar su preocupación por la expansión del derecho penal, debido a que se deja de lado el Principio de Subsidiariedad lo que deriva en una administrativización de esta rama del derecho, puesto que en pocas palabras, faltas anteriormente sancionadas en sede administrativa, en la actualidad lo son también en sede penal, lo que en muchos casos deriva en una sobre criminalización; sin embargo, reconocen, la agilidad de la vía criminal para la obtención de algún tipo de sanción.

Con relación a la prohibición de una doble sanción, para que ambas sean consideradas como iguales, se requiere de la existencia de tres elementos, los cuales deben darse de forma conjunta: sujeto, hechos y fundamento jurídico. De las entrevistas realizadas surge que, en España también existe una sanción administrativa por conducir tras el uso o consumo de drogas o la ingesta de alcohol; de igual modo se establecieron penas, derivadas de enjuiciamientos criminales por la misma acción de conducir bajo los efectos de dichas sustancias.

Al momento de determinar cuál de las dos sanciones es la que corresponde aplicar, se utiliza como parámetro la graduación, previamente establecida en la ley como relevante administrativa o penalmente, lo resaltante es que si bien el fundamento jurídico de la sanción administrativa es la mera ingestión de ellas (separadas o en su conjunto) y estar al mando de un vehículo a motor o ciclomotor; mientras que penalmente lo que se castiga es conducir influenciado por dichas sustancias (se debe acreditar que se vio afectada su capacidad de conducir) y a pesar que podría afirmarse que poseen fundamentos distintos para su aplicación, estas dos sanciones en ningún caso coexisten.

Por tanto, para lograr evitar violaciones a la prohibición de la aplicación de una doble sanción, se estableció que cuando el resultado de la persona se encuentra comprendido dentro del rango considerado como penalmente relevante, el proceso administrativo queda suspendido hasta tanto se dicte sentencia firme.



Este queda suspendido debido a que en caso que el fallo dictado en la vía penal sea una absolución, en ese momento se reactiva la vía administrativa, debido a que lo que se pretende es que la persona infractora reciba efectivamente una sanción, y en dicho procedimiento ya no se requiere acreditar que el conductor se encontraba “bajo la influencia” de alcohol o de drogas, sino solamente demostrar que estas se encuentran presentes en la persona, ya sea porque las ingirió, inhaló, inyectó, etc.

En materia procesal/procedimental, también surgieron datos importantes como:

1. En materia de detección de alcohol en los conductores existen dos tipos de equipos utilizados por la policía, unos considerados solo como indiciarios (los resultados no pueden ser utilizados como prueba en la investigación) y otros cuyos resultados sí son considerados como pruebas propiamente dichas debido a su alto nivel de fiabilidad.
2. A los equipos se los considera fiables debido a que son anualmente calibrados por el Centro Métrico Español, ente que expide una certificación del estado del aparato, habilitándolo para su uso durante el transcurso de un año. La copia de dicho documento debe ser adjuntado a cada uno de los casos en los que se utilizó dicho instrumento, para certificar el resultado verificado.
3. A más de ello, cada equipo cuenta con un margen de error, el cual se aplica a cada uno de los resultados, circunstancia que hace que varíe (siempre a favor del procesado) el órgano competente para la persecución.
4. La ley exige que durante los procedimientos se realicen dos pruebas de forma obligatoria, entre las cuales, debe existir cuanto menos un lapso de diez minutos. De igual modo ambas deben ser practicadas por el mismo agente.
5. Como ambos instrumentos utilizados para las pruebas de detección de alcohol, miden la concentración en el aire espirado por la persona, el infractor cuenta con el derecho a solicitar una prueba laboratorial de contraste, la cual puede ser de sangre, orina o análogos, pero debe previamente depositar la suma de 180 euros. En caso de que el resultado del centro médico sea positivo, el solicitante lo abonará con el importe depositado, pero si, por el contrario, este fuera negativo, el importe le es devuelto y el gasto es absorbido por el ayuntamiento. En las actas labradas se debe dejar expresa constancia de que la persona tuvo conocimiento de este derecho.
6. En caso de que los resultados varíen en ambas pruebas y que hipotéticamente el primer resultado se encuentre en el rango de relevancia penal y el segundo dentro de la competencia administrativa, se aplica el Principio del *In dubio pro Reo*, duda favorable al investigado, lo que deriva en que el hecho sea



investigado como una infracción administrativa y no como un hecho punible. 7. Con relación a los análisis para la detección de drogas, cuentan con un test salival indiciario, el cual reacciona ante drogas como: cannabis, cocaína, anfetaminas, metanfetaminas, opiáceos. Es practicada por los efectivos policiales y arroja un resultado “positivo” o “negativo” ante la presencia de las sustancias, identifica el tipo de droga, pero no su grado de concentración; por este motivo, en caso de detectarse la presencia se realiza la segunda prueba obligatoria de contraste, que consiste en la toma de muestra de saliva para su análisis laboratorial en un centro habilitado para el efecto.

8. Las autoridades competentes solo se encuentran habilitadas a realizar controles de alcohol y drogas a los conductores, en tres casos puntuales: a) Cuando la persona comete infracciones viales; b) En los casos de siniestros viales, es obligatorio que todos los involucrados se practiquen ambas pruebas y c) En los controles preventivos, previamente comunicados y autorizados por el Ministerio del Interior.

9. Se constató que el procedimiento se encuentra estandarizado, las actas están labradas y preparadas para que sean rellenas con los datos requeridos y estos formatos se aplican en todos los casos. A modo de ejemplo se citan las actas de: a) Reseña de las características del etilómetro (equipo utilizado para la detección de alcohol); b) Identificación de implicados y testigos; c) Inmovilización de vehículo; d) Alcoholemia positiva (prueba indiciaria); d) Alcoholemia positiva (prueba indiciaria); e) Signos Externos, en la cual se describen los signos verificados en la persona, como su constitución física (edad, peso, altura), aspecto general, comportamiento (educado y colaborador o agresivo por ejemplo), mirada, aliento, habla, capacidad de exposición y se consignan por escrito las manifestaciones realizadas por la persona (sin importar el tenor de lo dicho por la persona durante el control); f) Determinación del grado de impregnación de alcohol en aire espirado realizado con etilómetro de precisión; g) Información de denuncia, derechos y citación al investigado no detenido; h) Comprobación de tenencia de autorización administrativa para conducir (registro); i) Información del plazo para interponer una acción civil, etc.

10. Los entrevistados sostienen que si bien, no se encuentra establecido de forma taxativa en la norma, en la mayoría de los casos, la sanción impuesta se acompaña de la pena adicional de la pérdida temporal del registro de conducir, el tiempo será determinado por la gravedad del o los hechos



cometidos. También aplican la pena privativa de libertad en los casos graves de reincidencia. 11. Debido a la cantidad de casos, introdujeron una variable al proceso penal ordinario, la cual se denomina “juicio rápido”, como una forma de agilizar la culminación de investigaciones. En esta se establece que en un plazo máximo de quince días se deben poner todos los elementos recabados a disposición del juez de Instrucción para que se dicte sentencia. Conforme a su diseño procesal, toda la investigación, incluida la recolección de pruebas es realizada por la Policía y no por el Ministerio Fiscal.

12. Se observa una amplia gama de nuevos hechos punibles relacionados a la seguridad vial, entre los que se puede destacar a la conducción temeraria, entendida como el conjunto de exceso de velocidad, consumo de alcohol o uso de drogas más la puesta en peligro concreto de la vida o la integridad de las personas; y, la negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Conclusiones

Luego de analizar la legislación nacional que rige la materia, se comprueba que con la puesta en vigencia de la Ley n.º 5016/14 “Nacional de Tránsito y Seguridad Vial”, con su correspondiente Decreto Reglamentario n.º 3427/15, el Estado buscó delimitar la intervención administrativa de la penal mediante la utilización de graduaciones tanto en aire espirado como de alcohol en sangre.

Si bien dentro del fuero administrativo se subdividieron los tipos de infracciones en leves, graves y gravísimas, nuevamente distinguidas por límites en el consumo de alcohol; sin embargo el problema se suscita al intentar trazar el límite entre la relevancia penal y la administrativa, debido a que la legislación no cuenta con un tope estipulado para las faltas gravísimas, elemento que taxativamente requiere el tipo establecido en el artículo 217 del Código Penal, modificado por el artículo 153 de la Ley n.º 5016/14. Claramente, de existir dicho tope, fácilmente se podría distinguir a partir de qué momento una infracción administrativa toma relevancia penal, con lo cual se evitaría la doble punición a los conductores.

Actualmente, se considera que no debería de existir la doble punición en materia de conducción bajo los efectos del alcohol, debido a que por la deficiencia apuntada se hace inaplicable la normativa penal, lo que deriva en que pueda ser sancionada exclusivamente en el fuero administrativo.

Ahora bien, esto no sucede cuando la conducción se da tras el uso o consumo



de drogas, casos en los cuales sí podría darse una doble sanción, al respecto el ejemplo español es fácilmente traspoleable a este caso, ya que su legislación hace la diferenciación administrativa (la mera ingesta) y la penal (que requiere acreditar que el conductor se encuentra influenciado por la sustancia), para concluir que ambas sanciones no pueden ser aplicadas a un mismo caso, motivo por el cual se supedita el proceso administrativo a la conclusión del proceso penal.

En caso de que en el proceso penal se condene al conductor, se resuelve el archivo del expediente administrativo, sin embargo, si, por el contrario, este concluye en una absolución se reactiva la vía administrativa a fin de sancionar al infractor, puesto que ya no se requiere demostrar que al momento de la comisión del hecho se encontraba influenciado por la sustancia. El fundamento de la reactivación es evitar la sensación social de impunidad.

Por tanto, en la actualidad corresponde profundizar sobre los fundamentos jurídicos utilizados para la aplicación, en un mismo caso, de una sanción penal, así como una administrativa, a fin de poder determinar si efectivamente en nuestro país existe o no una doble punición en materia de conducción bajo los efectos de sustancias enajenantes o de alcohol, puesto que la finalidad del Estado, es evitar que estas conductas se cometan por el peligro que generan a la sociedad en general y a las otras partes involucradas en el tránsito en particular, a través de la aplicación de una condena efectiva.

Finalmente considero necesario actualizar los equipos de detección de alcohol por unos de alta precisión, en atención a la fiabilidad de los resultados expedidos, puesto que los aparatos pueden y deben ser calibrados anualmente, lo que claramente se convierte en una garantía para la persona sometida a control. De igual modo, se requiere una inversión en test indiciarios de drogas que brinden un primer resultado al momento del control, que pueda ser luego contrastado por un examen laboratorial. Esto debido a que los trámites que se requieren para la obtención de una autorización judicial para extracción de sangres o fluidos, conjugado con el tiempo que demoran los resultados y el costo del análisis en sí, hace que los controles preventivos que se realizan en nuestro país sean casi exclusivos de alcohol, cuando que es una realidad el alto consumo de sustancias enajenantes e incluso la tendencia global es la migración del alcohol a las drogas.



Referencias

- Álvaro López, María Cruz, & Perdices López, Araceli. (2010). *Delitos de Tráfico. Criterios y respuestas de los Tribunales penales en seguridad vial (1a)*. Valladolid, España: Lex Nova, S.A.U.
- Badell Amat, Eulália. (2012). «*Alcoholemias*» y *Derecho Penal. Especial atención a la práctica policial (1a)*. Barcelona, España: AEAU: Agrupación de Editores i Autores Universitarios.
- Blanquer, David. (2006). *Curso de Derecho Administrativo I Los Sujetos y la Actividad*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Código Penal y Ley Penal del Menor*. (2017) (25°). Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Díaz Fraile, Francisco. (2017). *La pérdida de puntos en el permiso de conducir y los derechos fundamentales a un juicio justo y a la legalidad penal (1o)*. Madrid, España: Wolters Kluwer España S.A.
- Díez Ripollés, José Luis. (2013). *Política Criminal y Derecho Penal (2a)*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Gómez Pavón, Pilar. (2010). *El delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o estupefacientes (4a)*. Barcelona, España: Bosch S.A.
- Guanes Nicoli, Manuel. (2012). *El delito de conducción temeraria. Análisis de la situación jurisprudencial*. Madrid, España: Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Márquez Cisneros, Rolando. (2016). *La conducción con una determinada tasa de alcohol. Un estudio sobre la legitimidad de los delitos de peligro abstracto*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Miró Linares, Fernando. (2010). *Protección Penal de la Seguridad Vial*. Granada, España: Editorial Alea Blanca
- Molina Fernández, Fernando. (2014). *Delitos contra la Seguridad Vial: su aplicación jurisprudencial*. Madrid, España: Ediciones Francis Lefebvre S.A.
- Muñoz Conde, Francisco. (2017). *Derecho Penal Parte Especial (21°)*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Muñoz Conde, Francisco, & García Arán, Mercedes. (2015). *Derecho Penal Parte General (9°)*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Silva Sánchez, Jesús María. (1997). *Política Criminal y nuevo Derecho Penal*. Libro Homenaje a Claus Roxin. Barcelona, España: José María Bosch Editor.



- Silva Sánchez, Jesús María. (2011). *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la Política Criminal en las sociedades postindustriales* (3a). Madrid, España: Edisofer S.L.
- Vallespín Pérez, David. (2011). *Aspectos procesales de los delitos contra la seguridad vial* (1a). Barcelona, España: Bosch S.A.
- Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial
- Ley n.º 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.
- Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.
- Código Penal del Reino de España
- Código Penal de la República del Paraguay
- Constitución de la República del Paraguay
- Decreto Reglamentario n.º 3427/15. Asunción, Paraguay.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal del Reino de España
- Ley n.º 5016/14 “Nacional de Tránsito y Seguridad Vial. Asunción, Paraguay.
- Constitución del Reino de España
- Real Academia Española
- Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf.
- Fecha de revisión: 20/09/2018.





Artículo original

La protección eficaz de testigos y víctimas: Estrategias para hacer frente a la criminalidad organizada en Paraguay

Efficient protection of witnesses and victims: Strategies to confront organised crime in Paraguay

Ñeñangareko hekoitépe jehuharekuaaha ha jaheiháre: Mba'e'avai apoha joaju oĩva Paraguáipe ojehapejoko haguã

Eleno Quiñónez Acevedo*

Ministerio de la Defensa Pública. Asunción, Paraguay

Resumen

El Paraguay es foco de atención en América Latina, cuando se emiten informes sobre criminalidad organizada en especial en lo que respecta al narcotráfico que lo ubican de manera concordante y constante, en las peores posiciones de las listas de lucha contra el crimen organizado. Esta investigación se abocó al análisis de la protección de testigos y víctimas en Paraguay, en atención a que por Ley n.º 4083 del año 2011, se creó el “Programa de Acompañamiento y Protección a Testigos y Víctimas en Procesos Penales”, cuya autoridad de aplicación es la Fiscalía General del Estado. El estudio abarca el concepto de Crimen Organizado y su alcance, la delimitación de los conceptos de víctimas y testigos, la identificación de los instrumentos internacionales e internos que son aplicables a los procesos judiciales para su protección. Concluye el estudio con el análisis de la implementación y su implicancia en los procesos penales por parte del Ministerio Público. Arroja como resultado, que dicha protección, adolece de varias grietas y debilidades que vulneran los derechos fundamentales como la vida y la integridad, especialmente en casos de criminalidad organizada, situaciones que lo hacen poco efectivo. Estas carencias en el programa son: la imposibilidad del cambio o reserva de identidad en casos graves; la declaración a distancia, o mediante procedimientos técnicos que distorsionen la voz o la imagen; para evitar el contacto visual con el imputado en la audiencia oral y se pueda garantizar la declaración inculpativa efectiva.

Palabras clave: testigos, víctimas, medidas de seguridad, proceso penal, asistencia.

Recibido: 25.05.18 Aceptado: 4.10.18

*Defensor Público. Ministerio de la Defensa Pública. Asunción, Paraguay. Email: qaeleno@gmail.com

Abogado egresado de la Universidad Nacional de Asunción. Cuadro de Honor. Magister en Ciencias Penales por la UNA, calificación summa cum laude, tema: “Particularidades del tratamiento legislativo penal en Paraguay de la Suplantación de Identidad en Redes sociales”. Especialista en Ciencias Penales y en Docencia Superior Universitaria -UNA. Docente Auxiliar de la cátedra de Derecho Procesal Penal en la UNA.



Abstract

Paraguay is focus of attention in Latin America, when it comes to reports on organised crime -specially with respect to drug trafficking-, that place the country constantly in the worst positions on the ranking lists of fight against organised crime. This research is focused on the analysis of the protection of witnesses and victims in Paraguay, given the fact that by Act number 4083 of 2011, the “Witness and Victims Accompanying and Protection Programme” was created, under the authority of the Attorney's General Office. The study covers the concept of organised crime and its scope, the delimitation of the concepts of victims and witnesses, the identification of national and international instruments that support their protection and that are enforceable to judicial processes. The study concludes with an analysis of the implementation of these instruments in the mentioned processes, by the Public Ministry. The overall result of the analysis is, that the protection suffers from wicknesses that violate fundamental rights, such as life and integrity, especially in cases of organised crime, what makes the programme ineffective. The identified wicknesses are: the impossibility to change or protect the identity in severe cases; long distance testimonies from witnesses, or testimonies by technical procedures that distort the voice or image to avoid eye contact with the defendant during the hearing, in order to ensure the incriminating testimony's effectiveness.

Keys word: witnesses, victims, security measures, criminal process, assistance.

Ñemombyky

Paraguái rehe ojejesareko mbarete ko América Latina ryepýpe ñembokuatia jave informe mba'evai apoha joajúre ñeñe'ẽ jave --tenonderãite voi pe narcotráfico rehe, kóvape katuete voi akóinte ojepyta amo huguaitépe ojehechárõ mba'éichapa ogehapejokose upe mba'evai apoha joaju. Ko jehapykuerereka ohesa'ỹijo porãiterei mba'éichapa ñeñangareko jehuharekuaaha ha jaheihare rehe ko Paraguáipe, ojehechápype Léi n.º 4083 ary 2011 pegua, ojejapo kuri “Programa de Acompañamiento y Protección a Testigos y Víctimas en Procesos Penales, ha upe temimoĩmby opyta Fiscalía General del Estado pópe. Ko jekuaapyrãme ñemombe'u mba'épa he'ise mba'evai apoha joaju ha mamó pevépa oguahẽ, ohecha avei mba'épa he'ise jaheihare ha jehuharekuaaha, ojehecha mba'e tembiporu ambue tetã ha ñane retãmegua oiporúvapa umi proceso judicial ñangareko porã rekávo. Ombyapu'a ko jekuaapyrã ohesa'ỹijóvo mba'éichapa ojapo hína Ministerio Público-pe. Kóva rupive ñemyesakã umi ñeñangarekorã ojejapoháicha ndojepapói



hekoitépe, ikangy gueteri ha omonkangy yvypóra derécho, hekove ha hekoverã, ko'ýte voi umi mba'evai apoha joaju rehe oñeñemoĩ ramo ikangy eteve. Umi mba'e ndaipóriba ha ikangýva ojejuhúva pe programape hína: ndaikatúi gueteri oñemo'ã ha oñeñomi hekoitépe umi tapichápe ijeto'úramo umi káso; ojejapo declaración mombyry guive, ndojeguerékói umi procedimiento técnico omoambuéva tapicha ñe'ẽ térã ha'anga, ani haguã upe oñeñembojaha ohecha ichupe audiencia oral jave, ikatu haguãicha iñañete oñemombe'u jave.

Ñe'ẽ tee: jehuharekuaaha ha jejaheiha, ñeñangarekorã apoha, proceso penal, ñeime.

Introducción

La presente investigación realiza un breve análisis del acompañamiento y protección de testigos y víctimas en procesos penales en el ordenamiento jurídico paraguayo, desde la perspectiva de los casos de la criminalidad organizada, con el objeto de demostrar la ineficacia actual de los mecanismos de protección vigentes.

Cabe mencionar que el Paraguay cuenta con un Programa de Protección de Testigos y Víctimas, dispuesto por Ley n.º 4083/2011, que se encuentra a cargo de la Fiscalía General del Estado y que requiere ajustes urgentes para su plena eficacia.

Para visualizar los inconvenientes mencionados, primeramente, el análisis comienza con la ubicación de la problemática, mediante la definición de lo que se entiende por Crimen Organizado; seguidamente se hace una delimitación de los términos de víctimas y testigos; y luego se identifica los distintos instrumentos, internacionales, regionales y nacionales, que aborda la protección de víctimas y testigos en procesos judiciales.

Finalmente se realiza un breve abordaje del Programa de Acompañamiento y Protección de Testigos y Víctimas en Procesos Penales, puesta en marcha por el Ministerio Público, a partir del cual se identifica la necesidad urgente de la adopción de nuevas medidas de seguridad para el éxito del programa.

Medidas de Protección para Testigos y Víctimas en el sistema jurídico paraguayo en casos de crimen organizado

Antes de establecer cuáles son las medidas de protección de testigos y víctimas, su respectivo alcance, resulta importante determinar el alcance del término crimen organizado.



Crimen organizado. Alcance conceptual

En cuanto a la definición del crimen organizado, según Rodríguez Moreno (2012), la doctrina no se pone de acuerdo de qué y cuáles son los elementos constitutivos del crimen organizado, por cuanto que —no existe homologación de conceptos— (pág. 24). Al respecto opina la profesora Zúñiga Rodríguez (2009) que “si bien puede ser sumamente complicado definir en un concepto general lo que es criminalidad organizada, la necesidad de aspirar a construirlo es de tipo epistemológico y funcional” (pág. 27), resaltando con ello que una definición sobre la criminalidad organizada ayudará a medir y combatirla, pues se sabrá concretamente cuando se esté ante un crimen organizado, cómo se realiza, y de esa manera poder controlarlo.

La profesora Zúñiga Rodríguez (2009) propone varios enfoques para una definición aproximada de lo que es crimen organizado, los cuales son: histórico, representaciones sociales, definiciones internacionales, descriptivo, antropológico o sociológico. No obstante, “ninguno de estos enfoques por sí solos son suficientes para lograr una definición de criminalidad organizada, pero todos ellos a la vez pueden coadyuvar a comprender su dimensión” (pág. 35). Por lo tanto, es muy difícil adoptar un concepto generalista que incluya todos los supuestos de crimen organizado.

Si bien es complicado establecer una concepción general que abarque a todos los supuestos de crimen organizado, no se deben agotar los esfuerzos, de por lo menos caracterizar los elementos constitutivos de esta forma de criminalidad. En este sentido, y partiendo desde esta misma problemática, el autor Orsi (2007), realiza una aproximación conceptual del tema, a en base a los elementos que constituyen su designación: crimen y organizado; sostiene que es crimen, porque el grupo debe perseguir como finalidad la comisión de hechos punibles; es decir, el grupo debe tener un proyecto criminal; y es organizado, porque implica una conducta homogénea, de varios actores, direccionado a la obtención de una finalidad que tiene una forma de tomar decisiones; es decir de manera jerárquica. Los miembros tienen asignado un rol específico dentro de la organización y la organización debe perdurar en el tiempo, o al menos tener esa intención. Agrega otro elemento el autor referenciado, generación de rendimiento económico, aunque admite que este punto tiene ciertas divergencias, ya que existen organizaciones criminales, como los grupos radicales, que cometen hechos por odio racial o religioso.



Testigos, víctimas. Delimitación conceptual

Los conceptos de testigos y víctimas, en el ámbito del derecho procesal penal, tienen muchas similitudes que podrían llevar a confusiones; es por ello que resulta esencial demarcar el alcance de cada uno de los términos.

Testigo

La testimonial, como medio de prueba, conforme al Código Procesal Penal, en adelante CPP (art. 202 y siguientes), consiste en la declaración de una persona, útil, para descubrir la verdad sobre el hecho investigado. Tradicionalmente se ha encasillado en este concepto a terceros en una relación procesal, es decir testigo es un extraño entre las partes (imputado, Ministerio Público y víctima). Sin embargo, en la actualidad, la doctrina considera testigo a toda persona que declare en un proceso todo cuanto sepa sobre el hecho punible, en un concepto amplio, en el que se puede incluir a la víctima, al coimputado –en caso de arrepentimiento–.

Testigo, es aquella persona que brinda una declaración en un proceso, sobre sucesos o acontecimientos del mundo exterior, cuyo conocimiento a tomado directamente a través de sus sentidos o por referencias de otros y que resultan útiles para el esclarecimiento de un hecho punible.

Víctima

En el proceso penal paraguayo víctima es, conforme al art. 67 del CPP, toda persona ofendida directamente por la comisión del hecho punible. También se incluye en esta definición a los parientes (hasta el grado que menciona el inc. 2 del artículo en cuestión), en caso de muerte de la víctima; y los socios, cuando se trate de personas jurídicas, en la circunstancia mencionada por el inc. 3 del artículo en referencia.

Solé Riera, define a la víctima como: “aquel sujeto, persona física o jurídica, grupo o colectividad de personas, que padece directa o indirectamente, las consecuencias perjudiciales de la comisión de un delito” (1997, pág. 21)

La víctima, es decir la persona directamente ofendida por la comisión de un hecho punible, en determinada etapa del proceso puede tener un rol de testigo, cuando atestigua sobre los hechos que percibió a través de sus sentidos, relacionados con la investigación. Es más, casi siempre, la persona que adquiere directamente conocimiento del hecho punible, es la que sufre las consecuencias.

Medidas de protección de testigos y víctimas en disposiciones normativas Instrumentos internacionales

La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas



de delitos y del abuso de poder, Resolución n°. 40/34 de 1985, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, estipula que las víctimas gozan del derecho a contar con procedimientos justos para una rápida recuperación del perjuicio soportado. En los arts. 4 al 7, se establecen medidas de protección a víctimas como la asistencia en el transcurso del proceso judicial, así como la incorporación de normas para reducir las incomodidades sufridas por las víctimas con el fin de resguardar tanto intimidad y seguridad como la de sus familiares. Se “considera que la Declaración de 1985 constituye la base de los principios internacionales relacionados con el tratamiento de las víctimas y tiene como objetivo ayudar a los gobiernos y a la comunidad internacional a garantizar el acceso a la justicia y a un trato justo”.

En este punto la autora Vega Dueñas (2016), expresa;

Otro instrumento internacional que tutela a víctimas o testigos es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, que en su art. 24 obliga a cada Estado Parte de la Convención a adoptar medidas pertinentes para otorgar la protección y la asistencia a las víctimas de hechos punibles considerados de criminalidad organizada. (p. 34)

Instrumentos regionales

Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, que establece los indicadores para tener en cuenta si una persona tiene vulnerabilidades para el ejercicio efectivo de sus derechos, disposición que es perfectamente aplicable cuando se habla de personas que fueron víctimas o son testigos en casos de hechos punibles calificados como de crimen organizado.

Por otro lado, se tiene también a las Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos, que constituye un documento que contiene recomendaciones para el tratamiento adecuado de las víctimas y los testigos en los procesos, fruto de varios encuentros de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, en adelante AIAMP. Este documento realiza una delimitación de víctimas en directa e indirecta, e instan a los Ministerios Públicos a adoptar, dentro del marco legal, los mecanismos tendientes a la atención de víctimas. Establece también un sistema de información de los derechos y las obligaciones de los beneficiarios de la protección. Recomienda las medidas de seguridad que podría adoptarse respecto a víctimas y testigos, durante y después del proceso penal, entre otras.



Instrumentos internos

En el ordenamiento jurídico paraguayo se encuentra la protección de la víctima y los testigos en la propia Constitución Nacional, que en el art. 9° De la libertad y la seguridad de las personas dispone: “Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe.”, por lo tanto, los intervinientes en un proceso penal tienen el derecho constitucional a ser protegidos en su seguridad personal por el Estado. El CPP, regula los derechos que tienen las víctimas, así en su artículo 68, regula los Derechos de las Víctimas y establece inc. 1°:

Recibir un trato digno y respetuoso, que se hagan mínimas sus molestias derivadas del procedimiento, la salvaguarda de su intimidad en la medida en que no obstruya la investigación y a la protección de su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que depongan en su interés, a través de los órganos competentes.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 213 del CPP, dispone: “Si el testigo teme por su integridad física o de otra persona podrá indicar su domicilio en forma reservada, pero no podrá ocultar su identidad...”. Finalmente, el artículo 323 del C.P.P., permite la reserva parcial de las actuaciones, por única vez y por el plazo máximo de 10 días, a solicitud del Ministerio Público, pero no para la seguridad del testigo o la víctima sino para lograr el éxito en un acto concreto de investigación.

También el Paraguay cuenta de manera precisa con el Programa de Protección y Acompañamiento a Testigos y Víctimas en procesos penales, puesto en práctica por Ley n.° 4083/2011 y por su parte la Resolución de Fiscalía General del Estado del Paraguay n.° 2869/2012, en carácter de órgano de aplicación de la citada ley, creó la Dirección del Programa de Protección a Víctimas y Testigos. Estas últimas disposiciones se estudiarán en el siguiente título.

Programa de Protección de testigos y víctimas en el proceso penal paraguayo

En el año 2011, el Estado paraguayo promulgó la Ley n.° 4083/2011, que crea el Programa de Protección y Acompañamiento a Testigos y Víctimas en Procesos Penales y de esta manera por primera vez se pergeñaba en el país la posibilidad de protección a aquellas personas que se encuentran en situación de riesgo por su intervención en un proceso penal en esa condición.

Los principales destinatarios de la ley son las víctimas y testigos de un proceso penal, pero también puede ser un imputado arrepentido, un perito, un informante, un



agente encubierto o cualquier otra persona que intervenga en un proceso, mediante su colaboración y ese hecho haya puesto en peligro grave su vida o integridad física o la de un familiar o un allegado, es por ello, que el programa de protección puede extenderse a familiares hasta el 4º grado de consanguinidad o 2º de afinidad, y a quienes por su relación inmediata con la víctima o testigo lo requiera, incluso al abogado de las personas citadas (art. 2, Ley n.º 4083/2011).

El programa es un diseño estricto de protección que inclusive puede vulnerar el derecho fundamental de la libertad de locomoción del destinatario, es por ello que cuenta con ciertos principios que son necesarios tenerlos en cuenta para la eficacia del programa que son entre otros: a) El consentimiento expreso de los destinatarios; es un programa de sometimiento voluntario, por lo que resulta esencial la debida información a la persona que se encuentra en peligro; b) Temporalidad, durará lo estrictamente necesario; c) Fundamento de Protección; d) Celeridad en la adopción de medidas de seguridad; e) Solidaridad de las entidades privadas y públicas, en virtud del cual deben colaborar con el programa; f) Gratuidad del Programa para los beneficiarios; y g) Confidencialidad por parte de todos los intervinientes en el Programa.

Implementación de medidas de seguridad a favor de víctimas o testigos

La aplicación de cualesquiera de las medidas de protección podrá ser solicitada por el interesado, el agente fiscal o al juez penal de la causa y serán resueltas por el Director del Programa. Conforme al art. 5 de la Ley nº 4083/2011, las medidas adoptadas durarán el tiempo que fuere necesario y cesarán por decisión del Director, de oficio o a petición de los que solicitaron la aplicación de las medidas.

También podrán cesar en caso de incumplimiento o inobservancia de las obligaciones estipuladas al beneficiario.

Clases de medidas establecida por el Programa

El Programa de Protección de Testigos y Víctima, reconoce dos tipos de medidas: 1) de Acompañamiento y de Asistencia y 2) de Seguridad. Las primeras son aquellas que tengan como finalidad primordial contener y asistir integralmente a los sujetos destinatarios del Programa. Las medidas de acompañamiento, contención y asistencia, ya sea jurídica, psicológica, médica o sanitaria, se ejecutarán a través de profesionales organizados interdisciplinariamente, de acuerdo con la problemática a ser abordada. Por su parte, las medidas de seguridad, son aquellas que tengan como finalidad primordial brindar condiciones especiales de seguridad para preservar la vida, la libertad o la integridad física de los beneficiarios del programa.



Medidas de seguridad

En el art. 9 de la Ley n.º 4083/2011, está prevista la posibilidad de la adopción de medidas de seguridad, siempre y cuando estén en peligro la vida, la libertad o la integridad física del posible beneficiario. En resumen, podrán ser: el traslado de los protegidos, la fijación del domicilio de estos en la Dirección del Programa, a los efectos procesales con lo que se evitaría de esta manera que el procesado conozca el lugar de su residencia, incluso el Programa dispone que se debe asistir a los beneficiarios para el cambio de su domicilio o la de otorgarle un alojamiento temporal en lugar seguro y reservado, con todas las comodidades y necesidades básicas. También, se prevé la posibilidad de brindar custodia personal de seguridad a las víctimas y los testigos.

Pero, atendiendo a que se está ante cuestiones de enjuiciamiento de casos de criminalidad organizada, grupos que tienen toda la estructura necesaria para el hostigamiento de las víctimas o testigos, en el supuesto de que estos se animen a atestiguar en un juicio, por lo que si no se adoptan medidas más efectivas que verdaderamente garanticen la seguridad de los testigos, no se tendrá éxitos en el procesamiento del miembro de la criminalidad organizada, ya que en la mayoría de los casos, si alguien declara en un juicio en contra de un capo mafioso, y deja constancia su identidad o su residencia; tarde o , con el que cuentan temprano esa persona o algún allegado terminará ajusticiado por el aparato de sicariato estas organizaciones. Por lo que, el temor existente por parte de los testigos y víctimas en estos casos, resulta válidamente fundado.

Ineficacia de las medidas de seguridad vigentes. Necesidad de adopción de nuevas estrategias

Como se deja en claro en el punto anterior, las medidas de seguridad actuales previstas en la ley, resultan ineficaces para el objetivo propuesto, por lo que resulta necesaria la adopción de nuevas estrategias tales como:

Reserva de identidad: se debe prever la posibilidad, para casos excepcionales de la posibilidad de mantener oculta la identidad del testigo o víctima, antes, durante y después del enjuiciamiento. En estos acontecimientos se los puede identificar con códigos alfanuméricos, con lo cual se evitaría que el imputado tenga conocimiento de la identidad de la persona que declara en su contra.

Para que esto sea posible se deben adoptar las medidas jurídicas pertinentes para evitar el menoscabo del derecho a la defensa, se sugiere prever que al momento de prestar su declaración en el juicio oral, el testigo o la víctima, la defensa



técnica junto con el imputado abandonen la sala de audiencias, para evitar así el contacto visual. Salvaguardando los derechos de la defensa, se puede estipular que al momento de la declaración esté presente un representante de la Defensoría Pública, otra posibilidad podría ser cubrir el rostro del testigo y distorsionar la voz al momento de la declaración. Pero en ambos casos, siempre se deberá identificar al declarante mediante códigos.

Declaración a distancia: El avance actual de la tecnología permite que el testigo o la víctima presten su testimonio sin necesidad de encontrarse presente en la sala de audiencias, ya que pueden hacerlo a través de videoconferencia. Pero en este caso también se deberá identificar al declarante con códigos alfanuméricos y distorsión de la imagen y la voz.

Cambio de identidad: Tal vez esta sea la medida de seguridad más extrema que se pueda adoptar, solo en caso de peligro grave para la vida, libertad o integridad física de los beneficiarios del Programa, que deberá abarcar todas las dimensiones de la vida del testigo o víctima, incluso puede derivar en el cambio de identidad de sus descendientes. Una medida compleja pero necesaria para garantizar los derechos fundamentales de los que colaboren en la investigación en un caso de criminalidad organizada.

Posible incompatibilidad de las medidas de seguridad con derechos fundamentales de la defensa

Los cambios propuestos en puntos anteriores podrían colisionar con derechos fundamentales de la defensa. Primero serían incompatible con el art. 16 de la Constitución, *de la inviolabilidad de la defensa en juicio*, y más concretamente con el art. 17 de la carta magna, inc. 8, que otorga el derecho irrenunciable al imputado de controlar las pruebas que se opongan en su contra. En ese sentido, la declaración solapada u oculta de un testigo o víctima, en cierta manera imposibilitaría la posibilidad de este control por parte del imputado.

Estas garantías tienen desarrollo en el art. 6 del CPP, de la Inviolabilidad de la Defensa, y más concretamente en el art. 213 del mismo cuerpo legal, que claramente prohíbe la posibilidad de ocultamiento de la identidad del testigo, lo único que puede hacer es mantener en reserva la dirección de su domicilio, en casos justificados.

Por lo tanto, cualquier adopción de las medidas de seguridad propuestas, colisionarían inevitablemente con estos derechos constitucionales y procesales del imputado.

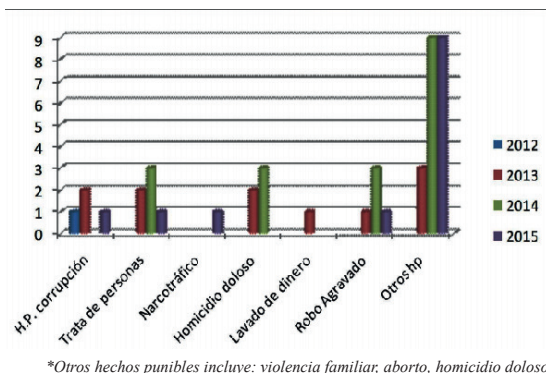


Dirección de Programa de Protección a Testigos y Víctimas en Procesos Penales del Ministerio Público.

Se explicó que la autoridad de aplicación de la Ley n.º 4083/2011, es la Fiscalía General del Estado, que por Resolución n.º 2869 del 23 de julio de 2012, creó una Dirección a cargo del proyecto, para su implementación. Esta dirección cuenta con tres departamentos: Análisis y Evaluación, Asistencia, y Operaciones. Dicha dependencia tiene cobertura a nivel nacional.

En cuanto a los resultados alcanzados, se pueden evidenciar en esta ilustración.

Grafico n.º 1
Total clasificado por hecho punible



Fuente: elaborada por la Dirección, que fue consultada en http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_pry_mp_prot_test.pdf. Asunción, Paraguay.

Conclusión

Con el presente estudio se ha podido visualizar que existen procesos penales, especialmente en los casos que involucran al crimen organizado en los cuales resulta necesaria tanto la asistencia como la protección antes, durante y después del proceso a todas las personas que colaboran en la investigación. En muchos casos el peligro a la integridad física, la libertad o la vida, no solo alcanza al declarante propiamente dicho, sino también a familiares o allegados. Los peligros son de distintos niveles o gravedad, por lo que las medidas adoptadas por el Programa deben ser acordes y proporcionales a este peligro.

También, resulta imperiosa la adopción de nuevas medidas de seguridad que permitan una mayor eficacia del Programa, especialmente en lo que se refiere a la:



reserva de identidad; declaración a distancia; cambio de identidad, según la gravedad de los casos. Es momento que el Estado garantice no solo el debido proceso y las máximas garantías al imputado o procesado, sino también atienda los derechos de las víctimas y los testigos. Se protege a una parte mientras, por otro lado, se pone en peligro de muerte a los testigos y las víctimas.

Finalmente, para lograr la efectividad del Programa resultan necesarias las incorporaciones de las medidas de seguridad indicadas, que solo son posibles mediante una reforma profunda del sistema jurídico paraguayo, que deberá abarcar la Constitución Nacional y el Código Procesal Penal. Es hora de mitigar los efectos que se ocasionan a los testigos y a las víctimas con el garantismo extremo. En ese sentido, al poco tiempo de la vigencia de la Ley n.º 4083/2011, desde el Ministerio Público se observó la necesidad de una reforma para ofrecer ciertas garantías a los beneficiarios, que conforme a dicha norma no es posible. Tras un largo trabajo de revisión, el proyecto de ley a la fecha se encuentra en la cámara en el Congreso en avanzado estado, pendiente de estudio. Se prevé que dicha norma pueda subsanar en gran parte las debilidades que se identifican actualmente.

Si bien es cierto que esta medida será de gran soporte, es importante resaltar que el apoyo presupuestario que pueda brindar el Estado, será de suma importancia para potenciar este importante trabajo que redundará en beneficio de la investigación de los hechos punibles relacionados con el crimen organizado.

Referencias

- Molina Mansilla, M. d. (2008). *El delito de narcotráfico*. Barcelona, España: Bosch, S. A.
- Montero Zendejas, D. (2008). Derecho Penal y Crimen Organizado: *crisis de la seguridad*. México, D. F., México: Porrúa S. A.
- Orsi, O. G. (2007). Sistema penal y crimen organizado. *Estrategias de aprehensión y criminalización del conflicto*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto S. R. L.
- Rodríguez Moreno, F. (2012). *El agente infiltrado en el Estado de Derecho y de (in)seguridad*. Quito, Ecuador: Fausto Reinoso, Ediciones.
- Sanz Mulas, N., & García Chaves, A. (2017). *Manual de Política Criminal*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Vega Dueñas, L. C., (2016). *La protección de testigos en delitos de Criminalidad Organizada*.
- Zúñiga Rodríguez, L. (2009). *Criminalidad organizada y sistema de Derecho Penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*.



Granada: Comares S. L.

Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos.

Ley n.º 4083/11, “Que crea el Programa de Acompañamiento y Protección a Testigos y Víctimas en procesos penales”.

Ley n.º 1562/00, “Orgánica del Ministerio Público”.

Ley n.º 1160/97, “Código Penal Paraguayo”.

Ley n.º 3440/08, “Modificación del Código Penal Paraguayo”.

Ley n.º 1286/98, “Código Procesal Penal”.

Resolución F.G. E. n.º 2869 del 23 de julio de 2012, Por la cual se crea la Dirección del Programa de Acompañamiento y Protección a Testigos y Víctimas en Procesos Penales.



Artículo Original

Aplicación de los parámetros de la justicia penal juvenil en la función fiscal Implementation of the juvenile criminal justice standards in the prosecution function Tembiaporákatu apopy justicia penal mitâpyahu mba'éva fiscal rembiapo tépe

Doris Ojeda de Ynsfrán*

Ministerio Público. Asunción, Paraguay

Resumen

Esta investigación aborda la importancia de implementar de manera efectiva la jurisdicción penal especializada del adolescente infractor, para garantizar uno de los pilares del derecho humano para el acceso a la justicia de esta población, de manera a asegurar el respeto y la aplicación de todos los parámetros generales y específicos establecidos en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que respalden el debido proceso en el contexto de una investigación penal. En ese entendimiento, algunos de los principios rectores constituyen: el derecho a no ser discriminado, la igualdad ante la ley, a ser juzgado por operadores especializados, la presunción de inocencia, la legalidad y seguridad judicial, el interés superior del niño, la autonomía progresiva y el derecho a ser oído entre otros. Para efectivizar estos derechos es necesario que el Paraguay continúe con la adecuación de la legislación interna sobre la base de las normativas internacionales ratificadas, como Estado Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño y de otros instrumentos internacionales afines. Por otro lado, es importante adoptar mecanismos para asegurar la aplicación integral por parte de los operadores de justicia en su integralidad.

Palabras clave: justicia penal juvenil, paradigmas, parámetros, principios, acceso a la justicia, derechos humanos.

Recibido: 25.05.18 Aceptado: 18.10.18

*Relatora fiscal de la Fiscalía Adjunta de la Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción-UDEA, Ministerio Público. Asunción, Paraguay. E-mail: dorisojeda@hotmail.com

Abogada. Magister en Derechos Humanos y Educación para la Paz, por la Universidad Nacional de Costa Rica y Universidad para la Paz de Naciones Unidas (UPAZ) con sede en Costa Rica, promoción 200. Especialista en Protección Jurisdiccional de los Derechos del Niño, UNICEF y la Universidad Diego Portales de Chile. Docente e investigadora estable del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público. Doctoranda en Derecho en la Universidad Metropolitana de Asunción. Becaria de CONACYT. Investigadora activa del PRONII.



Abstract

This investigation addresses the importance of developing meaningfully the criminal jurisdiction specialized in young offenders, to ensure one the pillars of the human right of access to justice for the mentioned population, in order to assure the respect and implementation of all the general and specific standards established by national and international legal instruments that support due diligence in the context of a criminal investigation. With this understanding, some of the guiding principles are: the right not to be discriminated against, the equality before the law, the right to be judged by specialized justice workers, the presumption of innocence, the lawfulness and judicial security, the best interest of the child/adolescent, the progressive autonomy and the right to be heard, among others. To make these rights effective, Paraguay needs to continue with the suitability of its home legislation, but based on the enforced International Conventions, as a State Party of the Convention on the Rights of the Child and other international legal instruments related to the Rights of the Child. Furthermore, it is important to adopt mechanisms to assure the full implementation of the juvenile justice standards, by justice workers.

Key words: juvenile criminal justice, paradigms, standards, principles, access to justice, human rights.

Ñemombyky

Kojehapykuerereka omombe'u tuicha mba'eha ojapo hekoitépe pe jurisdicción penal tapicha ikatupyryva mitãrusukuéra hembiaapo vaívare ñemba'apópe, iñañete haguã ichupekuéra peteíva umi yvypóra derécho pyrenda; maymavévape oĩ va'erã tekojoja ikatu haguã añetehaitépe oñemomba'e ha ojejapo hekópe porã umi tembiporu léipegua ñane retãpy pegua ha ambue retã rupigua omoañetéva pe debido proceso, mba'e apo hendaitépegua peteĩ jehapykuere rekápe guarã. Ko'ã mba'épe, umi pyrenda omoañetéva hína yvypóra derécho niko ñemboyke'ỹ, peteĩchapaite léi renondépe, tekojojarã opyta va'erã tapicha ikatupyryva ppe, yvypóra hekove porã ojekuaa porã meve ndaupeichaiha, opa mba'e ohasa va'erã léi pórupi ñeñangareko porãverã, ijeheguiva'erã ha okakuaa ohóvo, ha iderécho ohendúvo ichupe ambue hapicha. Iñañetete haguã ko'ã mba'e tekotevẽ eterei Paraguái oguerioike kuaa léi pa'ũme umi normativa ambue tetãrupigua omboaje va'ekue Estado oĩva pe Convención sobre los Derechos del Niño héravape, ha ambue tembiporu oñemoingéva ambue tetãpyre. Upéichaiténte avei, tuicha mba'eterei hína ojeguerioike umi



iporã ha hekopete opamba'e apopy oñeñangareko porãve haguã tapicháre ha umi omba'apóva tekojojarã tojapo tekotevêhaichaite.

Ñe'ẽ teete: justicia penal mitãpyahu mba'éva, jehechapyahu, tembiaporãkatu, pyrenda, tekojojápe jeike peteichapa, yvypóra derécho.

Introducción

El acceso a la justicia es un Derecho Humano. Se encuentra reconocido en diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y su respeto debe ser transversal y universal a toda actividad de los operadores de justicia, representantes de los Estados Partes de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, quienes respetarán también las garantías que los rodean que se caracterizan por ser integrales, indivisibles, irrenunciables e inalienables, entre otras.

Ante las características aludidas, en varios países del mundo según algunos doctrinarios, por ejemplo, de España y otros países, la tendencia actual es revestir cada vez de las máximas garantías a la población conformada por niños y adolescentes, tanto para su vida cotidiana como para el eventual momento en que estén en conflicto con la ley penal.

Sin embargo, aún persisten corrientes de pensamientos, que proponen la elevación de las penas ante la delincuencia juvenil, de la que se ocupa la justicia penal juvenil.

Esta rama del derecho penal se rige por parámetros o principios que deben ser estrictamente aplicados en toda investigación fiscal, pues, constituyen la forma de poner límite al poder punitivo del Estado, y a la vez cumplir con lo dispuesto en las legislaciones nacionales e internacionales. En el caso del Estado paraguay, el Código de la Niñez y la Adolescencia, en adelante el CNA, en los libros cuarto y quinto se refieren específicamente a la jurisdicción especializada y a los infractores de la ley penal.

En el Paraguay, el Ministerio Público cumple un rol constitucional como representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales y debe velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales establecidos en beneficio de sus representados, sin discriminación alguna, además de otras funciones. Sus actuaciones están regidas por la Constitución Nacional, y por su Ley Orgánica n.º 1562/2000 en ese sentido, conforme se manifiesta en el artículo de investigación de Ojeda de Ynsfrán, D.: "...debe fortalecer sus estrategias para el cumplimiento



efectivo de los derechos de la ciudadanía, especialmente con respeto de la dignidad. Esta es un valor inherente a la persona, tal cual lo dispone la Carta Magna” (2013. pág. 133 y 134).

Haciendo un comparativo con la legislación española en cuanto a funciones del Ministerio Público, la Constitución española dispone en el artículo 124 que:

1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

Se observa la similitud de funciones de ambas instituciones, con la diferencia de que, en el Paraguay, el Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales y el titular de la acción penal de los hechos punibles de acción penal pública perseguibles de oficio, y el Ministerio Público español, de forma excepcional, es el titular de la acción penal pública en hechos punibles cometidos por adolescentes menores de edad, imputables. Realiza la investigación penal hasta el final del proceso. Sin embargo, cuando el autor es un adulto, la investigación es realizada por un juez instructor.

Uno de los principios de los derechos humanos, lo constituye el derecho a la no discriminación que está muy relacionado con el acceso a la justicia; y requiere mayor atención, tanto en investigaciones penales de personas menores de edad como de mayores porque la discriminación es señalada como un factor de vulnerabilidad, que coloca al ser humano en una posición de inferioridad, pues, le niega la posibilidad de recibir un trato igual y le dificulta el desarrollo de una vida digna.

La Constitución Nacional de Paraguay en adelante la CN, prohíbe la discriminación en el art. 46 de la igualdad de las personas, en los siguientes términos: “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”.

El problema que se suscita en el sistema de justicia del Paraguay, radica en que a pesar de que el Estado ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, en adelante la CDN, como Ley n.º 57/90, el sistema de la jurisdicción especializada todavía se presenta endeble.

El Ministerio Público aún no cuenta con unidades fiscales especializadas para realizar investigaciones penales que involucren a adolescentes infractores, y el



órgano jurisdiccional no creó hasta el momento suficientes juzgados especializados en toda la república. En ese sentido, no se remueven los obstáculos y no se impiden los factores que las mantengan o las propicien tal como obliga el artículo 46 de la CN, mencionado.

Si bien el Ministerio Público creó una unidad especializada como un plan piloto, conjuntamente con el Poder Judicial y el Ministerio de la Defensa Pública, el sistema es insuficiente. La obligación es que toda esta población sea investigada por operadores especializados, y esta situación, podría considerarse como un acto que vulnera el derecho a la no discriminación y dificulta el acceso a la justicia, además de colocar en riesgo al Estado paraguayo de ser declarado internacionalmente responsable por esta vulneración.

Este derecho está reconocido en diversos instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos tanto del ámbito regional (OEA) como universal (ONU), tales como la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre de 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1979; la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959, la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 entre otros.

Desde luego que, el avance para el reconocimiento pleno de los derechos de niño, ha sido lento y en relación a este punto expresa el autor Garibo Peyró, A.P (2004) que:

El 26 de setiembre de 1924 la Asamblea General de la Sociedad de las Naciones aprobó por unanimidad el texto que constituye la primera formulación de derechos de los niños en el ámbito internacional, y que se conoce con el nombre de Declaración de Ginebra (pág.15).

Ello constituye un antecedente de la evolución de la atención puesta por los organismos internacionales a los derechos humanos de la niñez, iniciada en 1924 y plasmada en un instrumento jurídico internacional denominado Declaración de los Derechos del Niño, cuando aún no existía la Organización de las Naciones Unidas.

En el año 1979 la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante la CADH cuyo artículo 12 dispone que:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a



toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El derecho a la no discriminación también es relevante para toda persona que se encuentre en un proceso penal, por la prevalencia del principio pro homine en la esfera de la defensa y respeto de los derechos humanos y se debe enfatizar su aplicación cuando la persona es menor de edad, por su condición de niño. La CDN en el art. 1 dispone que: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad”.

Como se aprecia, el artículo precedente no es imperativo, porque deja al arbitrio de los Estados parte, la posibilidad de que puedan establecer la mayoría de edad antes de los dieciocho años, señalados como lo anhelado

Sin embargo, la realidad es que a pesar de la aprobación de la CDN como la Ley n.º 57/90 y la adecuación legislativa con la posterior promulgación de la Ley n.º 1680/2001 Código de la Niñez y la Adolescencia en adelante el CNA y de otras leyes referidas a esta población, todavía existen dificultades operativas para que el respeto de los parámetros de la Justicia Penal Juvenil, tanto por la falta de establecimiento real de lo requerido para la jurisdicción penal especializada, como la capacitación de los operadores de justicia.

Por lo expuesto, esta investigación propone como objetivo general, señalar los parámetros o principios que se deben observar, respetar y aplicar correctamente en la función fiscal, acorde a las normativas nacionales e internacionales vigentes, cuando un adolescente menor de 18 años es infractor de la ley penal.

Para ello, como objetivos específicos se establecen conceptualizar brevemente la justicia penal juvenil, realizar una mención sinóptica de la legislación paraguaya y española con relación a los paradigmas tutelar y de protección integral. También, señalar los parámetros generales y específicos que deben ser aplicados en la función fiscal, contenidos en la Constitución Nacional e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Método

El diseño de la investigación es de enfoque cualitativo, no experimental y descriptivo. Se utilizan como instrumentos de recolección de datos, documentos bibliográficos y entrevistas a actores claves, como jueces de la circunscripción de Alcalá de Henares, fiscales de la Ciudad Autónoma de Madrid y docentes del



ámbito de la Universidad de Alcalá de Henares en razón de que esta investigación es desarrollada en el marco de la realización del Proyecto de Vinculación de Científicos y Tecnólogos mediante la beca otorgada por el CONACYT a la autora, del 15 al 30 de noviembre de 2018, en la universidad Alcalá de Henares del Reino de España.

Justicia penal juvenil. Breve conceptualización

A la justicia penal juvenil se la reconoce como la rama del derecho penal que se ocupa de investigar, juzgar y adoptar medidas para una porción de la población—menores— que ha cometido un hecho tipificado como delito o crimen, considera la edad de imputabilidad establecida en las legislaciones positivas nacionales y con el debido respeto integral de los derechos humanos de estos adolescentes, menores de edad.

Según Colás Turégano, A., el derecho penal de menores es: “el conjunto de normas jurídico positivas que asocian a la comisión de una infracción penal por un menor de edad, una serie de medidas caracterizadas por su contenido educativo, dirigidas al superior interés del menor” (2011, p. 50).

En la legislación nacional, el art. 192 del Libro 5° del CNA estipula: “Las disposiciones de este libro se aplicarán cuando un adolescente cometa una infracción que la legislación ordinaria castigue con una sanción penal. Para la aplicación de este Código, la condición de adolescente debe darse al tiempo de la realización del hecho, conforme lo dispuesto en el Artículo 10 del Código Penal”

De la lectura del párrafo precedente, se desprende que existe una terminología distinta en lo referente a la legislación penal aplicable a adultos; por ejemplo en esta área del derecho, a la punición se la denomina —sanción penal— y en el derecho penal juvenil se la denomina —medida— porque la punición debe estar ausente, y cabe la pregunta de si las medidas que podrían aplicarse en la justicia penal juvenil son realmente medidas educativas o son sanciones penales verdaderas.

En la realidad, la percepción es que son verdaderas penas, si se tienen en cuenta las condiciones de los lugares destinados a la privación de libertad de los adolescentes, considerando que la justicia penal juvenil busca la reeducación de los adolescentes que resulten ser infractores, que deben ser reorientados y reintegrados a la sociedad mediante la educación.

En ese sentido, según Gutiérrez Abentosa, J. M.

“... la intervención educativa se presume eficaz y adecuada en la jurisdicción de menores en cuanto a que éstos son seres en formación o en pleno desarrollo



personal y por tanto más susceptibles de incorporar valores normalizados” (2017, p.82).

Según Benítez Ortúzar, I. F. (2009):

Podría afirmarse, con escaso margen de error, que se ha extendido la opinión de que el menor de edad, el joven infractor, es un sujeto con patente de corso para realizar cualquier acto delictivo, que carece de responsabilidad y –por tanto– impune en su actuar. Nada más lejos de la realidad... el Derecho penal de menores, como su propio nombre lo indica, abarca un sector de la legislación penal, con las peculiaridades propias del sujeto al que tiene por destinatario, pero que tiene su engranaje en el sistema social y jurídico de control propio del Derecho Penal en un Estado Democrático de Derecho. (p.43).

Para la aplicación de la justicia penal en general, las legislaciones nacionales a través de su Constitución han establecido algunos parámetros comunes en favor de la persona sindicada como autora de la comisión de un hecho punible, como por ejemplo el principio de legalidad, el principio de la igualdad ante la ley, el principio de legalidad, la presunción de inocencia, *el non bis in idem*, el plazo razonable entre otros, sin distinción de la edad de imputabilidad penal. Son los denominados parámetros generales; sin embargo, en la Justicia Penal Juvenil, se reconocen además de éstos, los específicos como el interés superior del niño.

Paradigmas de la Justicia Penal Juvenil. Sistema de protección tutelar del menor

Este modelo de justicia aplicado a los menores de edad tuvo realce hasta el año 1989, cuando se aprobó CDN que traería aparejado el reconocimiento del niño como titular de derechos y también de obligaciones, pretendiendo dejar atrás el paradigma de la protección tutelar, que discriminó al menor, calificándolo como –menor en estado de peligro, delincuente–, que merecía la asistencia y la protección del Estado, porque era un menor pobre, abandonado, marginado que debía ser protegido por un juez paternalista, a quien no eran reconocido sus derechos, ni le eran aplicadas las garantías constitucionales y convencionales reconocidas para el adulto.

Es importante señalar como antecedente del paradigma de protección integral, el hecho de que el Tribunal Supremo norteamericano declaró inconstitucional el sistema de justicia juvenil en el *Caso In Re Gault* en 1967, y exigió el cumplimiento de las garantías del debido proceso. Fue el caso de *Gerry Gault*, acusado por realizar llamadas telefónicas indecentes a una vecina, y condenado a sufrir pena privativa de libertad hasta los 21 años.



El adolescente mencionado, no recibió información sobre sus derechos, no fueron avisados sus padres de su detención por la policía y en comparación a la realización del mismo hecho por un adulto, éste habría sido multado con 50 dólares o dos meses de prisión. Con la declaración de inconstitucionalidad, se logró establecer que todo niño acusado por la comisión de un hecho punible, tenía las mismas garantías procesales que un adulto; es decir, debían ser respetados los parámetros generales.

En el Paraguay, la Ley n.º 903/83, “Código del Menor”, estuvo impregnado por el sistema de protección tutelar del menor. En la década de los 80 fueron creados los primeros Juzgados en lo Correccional del Menor. Los expedientes eran caratulados “Menor en estado de peligro”, aplicándose la privación de libertad en perjuicio de los adolescentes infractores de la ley penal quienes eran remitidos al Correccional de Menores –Coronel Panchito López–

La aplicación de este sistema no veló por las condiciones de vida infrahumanas en dicho lugar. Consecuencia de ello es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaró la responsabilidad internacional del Paraguay, en el Caso –Correccional de Menores Coronel Panchito López–, por los numerosos derechos humanos violados de los menores en situación de privación de libertad, con la muerte de nueve de ellos, durante un incendio ocurrido. (Corte IDH: Caso “Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de setiembre de 2004. Serie C N 112).

En España, según Lorca Navarrete, A.M. (1993):

Numerosos años de evolución cultural española han ido delimitando un sistema procesal que, en términos generales, no había mostrado una atención particular a la especificidad del menor que lleva a cabo la realización de conductas típicas y punibles. Ha sido preciso, que aflore una especial sensibilidad jurídica y social, y no sólo interna sino internacional, para que en el contexto del Estado Social y democrático de Derecho que surge con la Constitución de 1978 se proceda, por primera vez, a consolidar un texto normativo, que configure un diseño procesal en contra del criterio sustentado en el artículo 15 LTTM de 1948. (p. 26)

Así fue creado el Tribunal de Menores en el año 1920, estructurado en 1948. Según Moreno Catena, V. (2009):

En la creación de los Tribunales Tutelares de Menores se mezclaron, como se ha dicho, dos atribuciones bien diferentes: una sancionadora, de reforma, y otra de protección. Por una parte, los tribunales debían desempeñar una función

de corrección. Por otra, una función de tutela o protección cuando el menor precisaba de ella, en caso de desamparo o malos tratos. Ambos cometidos eran dispensados por unos mismos órganos, con los mismos procedimientos desformalizados y con recursos escasos, cuando no miserables, que a la postre impedían realizar con solvencia ambas funciones. (p. 22)

Según Gutiérrez Abentosa, J.M. (2017) quien cita a Mir Puig, la etapa tutelar “surgió del positivismo de origen italiano y del correccionalismo también conocido como posición determinista de origen alemán, pero con una aportación particular de la ciencia penal española” (p. 53).

Colás Turegano, A. (2010), haciendo alusión a las leyes tutelares dictadas en España la Ley de Tribunales para niños de 1918 y la Ley de Tribunales Tutelares de menores de 1948, manifiesta también que:

Con la aprobación de las primeras leyes especiales para la tutela de los menores se inicia una etapa de marcado carácter correccional, cuyo punto de partida será la consideración del menor como sujeto incapaz, necesitado de una especial protección tanto en los casos en que esa necesidad tenga su origen en la falta de atención de sus representantes como en los que el menor haya realizado actuaciones desviadas o estrictamente delictivas. (p. 44).

En la actualidad, España cuenta con la Ley n.º 5/2000, conocida como Ley Orgánica Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en adelante LORRPM, promulgada acorde con los parámetros establecidos en la CDN, que enfatiza el respeto de las garantías procesales en favor del menor en todo proceso penal, y el reconocimiento de que el menor debe tener responsabilidad por todo acto delictivo cometido. Esto significa, que la LORRPM española abandona los criterios dispuestos en el ya antiguo sistema de protección tutelar del menor, que lo consideraba como un enfermo.

Según expresiones de Ernesto Coy y Ginesa Torrente (1999):

La filosofía del Modelo Tutelar considera al menor como enfermo al que es necesario curar. Por tanto, su objetivo es la intervención que tiene como fin último la imposición de medidas de tratamiento para la corrección del menor; en ningún caso considera oportuno declararlo culpable de la comisión del delito, antes bien se le considera inmerso en un grave peligro físico y moral (p. 39).

Paradigma de la Protección Integral

La particularidad del nuevo paradigma es el reconocimiento del niño, como sujeto de derechos y la creación de la jurisdicción penal especializada en el área del



menor. Además, el nuevo sistema de protección integral refuerza los parámetros generales e implementa otros como la responsabilidad penal del menor, acorde a su autonomía progresiva, pregona el establecimiento de una adecuada edad de imputabilidad, y enfatiza en que la medida de la prisión preventiva sea aplicada como último recurso.

Con la ratificación de la CDN, la legislación nacional abandonó el sistema tutelar y se inició formalmente el reconocimiento del paradigma de la protección integral del menor.

España ratificó la CDN en diciembre de 1990 y luego de varios años y muchos intentos de alcanzar el respeto de los derechos de los menores, aprobó la Ley n.º 5/2000 Orgánica de responsabilidad penal del menor, y según Moreno Catena, V. (2009, p. 26),

(...) que consagra definitivamente un sistema procesal de responsabilidad diferenciada, de modo que se deja atrás el viejo sistema puramente retribucionista, y también el posterior de pretendida protección del menor, y se pasa a la exigencia de responsabilidad a los menores de edad por los hechos delictivos que hubieran cometido, sometida a las garantías de carácter penal, pero con una respuesta diferente a la prevista en el Código Penal para los adultos.

Esta ley orgánica ha sufrido numerosas modificaciones, siendo la última la Ley Orgánica n.º 8/2006.

En relación al Ministerio Público Fiscal de España, Gutiérrez Abentosa, J.M. (2017), cita la opinión de la FGE en estos términos:

La Fiscalía General del Estado viene afirmando, desde el año 1991, que los derechos fundamentales, ...el proceso debido, previsto en el art. 24.2 CE- han de servir para proteger tanto a los adultos como a los menores infractores, aunque éstos estén inmersos en un proceso de características educativas, añadiendo que ese proceso ha de interpretarse como una variante más del penal común (p. 71).

De esto se deduce, que se acepta plenamente que los parámetros generales están establecidos para todas las personas, sin distinción.

En cuanto al beneficio del adolescente considerado infractor de la ley penal, se avanza hacia la concreción del reconocimiento de parámetros específicos en esta materia, aceptando que los Estados tienen el deber de priorizar mecanismos preventivos a la realización de actos delictivos y a aceptar que, si un niño comete dichos actos, es porque la prevención ha estado ausente en su vida.

Sin embargo, ante la percepción del aumento de la criminalidad, Prittwitz,



Cornelius (2010), haciendo una comparación en la región europea manifiesta lo siguiente:

En España, como en Alemania y en otros países, existen tendencias comunes en la política criminal en cuanto a la JPM. La caracterización más general de estas tendencias es que el Derecho penal de menores- es lo que piensan los partidarios de estas tendencias- se debe asimilar al Derecho penal de adultos. Estas tendencias constituyen en sí mismas un retroceso, una pérdida de un nivel de civilización que hasta hace poco parecía un fundamento fiable, al menos de los Estados democráticos de Europa. (p. 32).

Ante un supuesto aumento de la criminalidad y por ende, la percepción de inseguridad de la población, existen posibilidades de que los Estados tomen decisiones de política criminal en desmedro de los derechos de la población en estudio, y ante el interés superior del niño, existe el riesgo de que se otorgue preeminencia a la seguridad de la sociedad.

En ese sentido, la LORRPM (2017) dispone:

Declaración general. 1. Esta Ley se aplicará para exigir la responsabilidad de las personas mayores de 14 años y menores de dieciocho por la comisión de hechos punibles tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales. 2. Las personas a las que se aplique la presente Ley gozarán de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en el ordenamiento jurídico, particularmente en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989 y en todas aquellas normas sobre protección de menores contenidas en los Tratados válidamente celebrados por España. (p. 446).

Este artículo hace alusión expresa a la CDN (2007), por lo tanto, rigen todos los parámetros o principios establecidos en ella. En el artículo 6º se refiere a la actuación del Ministerio Fiscal en los siguientes términos:

De la intervención del Ministerio Fiscal. Corresponde al Ministerio Fiscal la defensa de los derechos que a lo menores reconocen las leyes, así como la vigilancia de las actuaciones que deban efectuarse en su interés y la observancia de las garantías del procedimiento, para lo cual dirigirá personalmente la investigación de los hechos y ordenará que la policía judicial practique las actuaciones necesarias para la comprobación de aquéllos y de la participación del menor en los mismos, impulsando el procedimiento (p. 448).

De la lectura del articulado se señala que el Ministerio Fiscal español, tiene



entre sus funciones la defensa de los derechos de los menores, la vigilancia de las actuaciones y la obligación de observar las garantías del procedimiento. En España, los fiscales de menores, son los que realizan las investigaciones, de forma excepcional pues, los adultos son investigados por jueces de instrucción, acorde a los hechos punibles investigados.

Esta ley en el artículo 7, también se refiere a las medidas que pueden ser impuestas por los Jueces de Menores y son las siguientes: internamiento en régimen cerrado, internamiento en régimen semiabierto, internamiento en régimen abierto, internamiento terapéutico en régimen cerrado, semiabierto o abierto, tratamiento ambulatorio, asistencia a un centro de día, permanencia de fin de semana, libertad vigilada, la prohibición de acercarse a la víctima o comunicarse con ella u otras personas determinadas por el Juez, convivencia con otra persona o grupo educativo, prestaciones en beneficio de la comunidad, realización de tareas sociales, amonestación, privación del permiso de conducir ciclomotores y vehículos a motor y la inhabilitación absoluta que “produce la privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos sobre el que decayere, aunque sean electivos... durante el tiempo que dure la medida” (2007, 449).

También, la Carta Europea de los Derechos del Niño, dispone que “en la totalidad de los procedimientos deberá ser parte obligatoriamente el Ministerio Fiscal o su equivalente cuya función primordial será la salvaguardia de los derechos e intereses del niño” (Resolución A3-0172/1992, del Parlamento Europeo, sobre una Carta de los derechos del niño).

La legislación penal juvenil en España, está acorde con lo que pregonan la CDN y en el artículo 40.3 dispone cuanto sigue:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular: a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales y b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

A la posibilidad de –no recurrir a procedimientos judiciales– es lo que se denomina justicia restaurativa, que va cobrando relevancia en los Estados Partes de la CDN.



Parámetros o principios que deben ser observados, respetados y aplicados en la función fiscal, contenidos en la Constitución Nacional y Convenciones Internacionales

Para una aplicación correcta de la justicia penal juvenil el sistema de justicia, debe operar aplicando los parámetros generales y específicos, dispuestos en su Carta Magna y también en los instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos, en favor de toda persona menor de edad, que fuera señalada como supuesta autora de la comisión de un hecho punible.

En ese sentido, la Constitución Nacional paraguaya aprobada en el año 1992, establece en el artículo 17 que:

En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1. Que sea presumida su inocencia; 2. Que se la juzgue en juicio público...3. Que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; 4. Que no se le juzgue más de una vez por el mismo hecho. No se pueden reabrir procesos fenecidos, salvo la revisión favorable de sentencias penales establecidos en los casos previstos por la ley procesal...”.

En el caso de la Constitución española, estos parámetros se establecen en el artículo 9º.3 en estos términos:

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Esta Constitución tiene diversos artículos relativos a otros principios como la tutela judicial y la gratuidad de la justicia, dispuestas en los artículos 24 y 119.

Parámetro de la igualdad ante la ley

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en adelante DUDH que dispone en el artículo 7: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

Así mismo, la Convención Internacional sobre Derechos Civiles Políticos dispone en el artículo 14.1:

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por



un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...

De esta parte del artículo se desprende el reconocimiento del parámetro general a ser oída públicamente, que también debe ser aplicada a las personas menores de edad, señaladas como infractoras de la ley penal.

También, España está regida por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ratificada en el año 1979, según Martín Ostos, J. (2016, 32).

La Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la OEA en el año 1948 dispone en el artículo II “Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

Parámetro del recurso efectivo

La Convención Americana de Derechos Humanos: dispone en el artículo 8 las garantías judiciales y señala como parámetros generales: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

Parámetro del derecho a la libertad. La misma Convención en su art. 9 dispone al respecto: “Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”, que guarda relación con la prohibición de la detención arbitraria.

Parámetro del derecho a ser oído y de la imparcialidad: En relación a los principios de la igualdad y de la imparcialidad se encuentran dispuestos en el art. 10 de la DUDH: toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones en materia penal o para el examen de cualquier acusación contra ella.

Parámetros de la presunción de inocencia: principio de legalidad y del in dubio pro reo, están establecidos en el artículo 11 de la CUDH:

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional.



Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Estos parámetros se encuentran de forma explícita en la legislación de menores de España que deben regir en la etapa de la ejecución de sentencia. En ese sentido el autor Martínez Pardo, J. (2012), se refiere a que:

Existe una serie de principios o criterios que rigen la ejecución de las medidas, algunos aparecen recogidos de forma explícita en la Ley, y otros están implícitos en sus normas. Entre los explícitos cabe referirse a los principios de legalidad (art. 43) y resocialización (art.55) y el superior interés del menor (punto 12 de la Exposición de Motivos); entre los implícitos podemos citar la flexibilidad, la discrecionalidad y la inmediatez en la ejecución (p. 19).

Parámetro de la *última ratio*, referida a la privación de libertad tanto de adultos como menores de edad, pregona que esta pena o medida, debe ser impuesta cuando ya no exista otra que sea efectiva, ante la comisión de hechos punibles. Como lo dice Tatjana Hörnle (2012), citando a Roxin:

En la ciencia jurídico-penal contemporánea existe un amplio acuerdo sobre la siguiente afirmación: la amenaza de pena sólo es admisible cuando no hay ningún otro medio igualmente eficaz; como por ejemplo a través de normas civiles o administrativas, de evitar comportamientos lesivos. Las normas de prohibición penales deben ser subsidiarias, deben ser de ultima ratio (p. 87).

Parámetros específicos de la Justicia Penal Juvenil en la CDN

La CDN ratificada por el Estado paraguayo, contiene parámetros o principios específicos, denominados principios rectores de la Convención y pueden ser citados los siguientes: autonomía progresiva, interés superior del niño, trato adecuado, plazo razonable, derecho a ser oído, y la imposición de la medida de prisión preventiva como último recurso.

Autonomía progresiva: es uno de los parámetros que otorga al niño el derecho de ser juzgado teniendo en consideración su madurez sicosocial. En ese sentido, la CDN dispone que:

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención (art.5).



Interés superior del menor. Este principio específico se establece en el art. 3 de la CDN:

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Sin embargo, este principio presenta dificultades para su correcta interpretación, porque en su nombre, no siempre se toman las medidas adecuadas.

Cillero Bruñol (2009) señala que el interés superior del niño es la plena satisfacción de sus derechos y es un principio garantista (p.133 y 134).

La legislación española enfatiza la aplicación del interés superior al decir de Fernández Martínez, J.M. (2017) en estos términos:

“...la introducción de los parámetros de valoración del interés superior del menor, al modo de la Children Act británica de 1989, y tal como se venía anticipando la jurisprudencia de la Sala Primera del TS desde la STS núm. 55/2009, de 31 de julio. Y ello por cuanto que, como señalaba nuestro Alto Tribunal, el interés superior del menor constituye un concepto jurídico indeterminado necesitado de delimitación y concreción de forma individualizada, circunstancia ésta que propicia cierta inseguridad jurídica, así como resoluciones judiciales contradictorias” (p. 71 y 72).

Sin embargo, es importante hacer mención a otras legislaciones de la Unión Europea, como la italiana donde existen intenciones del aumento de las penas, como refiere Marafioti, Luca (2010):

En principio, el sistema penal de menores parece encaminarse, igual que el sistema de adultos, a la implantación de un mayor rigor, como lo demuestra la introducción en los últimos años de diversas restricciones penitenciarias, junto con una regulación más severa en lo que a la reincidencia se refiere. Esta tendencia se hace eco de las premisas de un nuevo “Derecho penal de la seguridad”, que en cierto sentido responde a la demanda de la opinión pública, pero que también alimenta dicha opinión. (p.37 y 38).

Finalmente, lo más característico del paradigma de protección integral, es la disposición de la utilización de la medida de privación de libertad, como último recurso como parámetro que debe ser aplicado igualmente con los demás, para precautelar los derechos humanos de los adolescentes infractores de la ley penal.



Análisis de resultados

Al realizar una valoración crítica de los datos bibliográficos resaltados en los puntos precedentes, se puede señalar que desde tiempo atrás, existió la intención de brindar a los niños y adolescentes una protección eficaz, por su condición de menor, por la invisibilidad que los rodeó. Esta situación se dio en gran parte del mundo, y se aprecia que países americanos, europeos y otros, se vieron compelidos a respetar los derechos de esta población.

De las entrevistas realizadas, tanto a los jueces de 1º instancia de la circunscripción de Alcalá de Henares, agentes fiscales de la Ciudad Autónoma de Madrid y docentes investigadores de la Universidad de Alcalá de Henares, se resalta la existencia y aplicación de la jurisdicción penal juvenil especializada. Las instalaciones edilicias están dotadas tanto de infraestructura adecuada, como por talentos humanos especializados.

Los doctrinarios defienden y respetan cada uno de los parámetros señalados. Un ejemplo de ello, es que una investigación penal de un adolescente, debe durar nueve meses, incluidos los recursos que pudieran ser interpuestos contra resoluciones recaídas en las distintas instancias, durante el procedimiento, como aplicación efectiva del parámetro del plazo razonable.

En el juzgado de Alcalá de Henares se dio una explicación amplia del sistema de justicia de España, cuyo diseño es diferente al paraguay. Dicha explicación aclaró algunas dudas: por ejemplo, el Ministerio Fiscal, no se ocupa de la investigación penal, lo hace el Juzgado de Instrucción. La excepción a esta regla, se presenta en el área de menores, tema de esta investigación, en el cual el Ministerio Fiscal tiene intervención desde el inicio de las investigaciones, con el Juzgado de Menores y la Policía especializada, GRUME.

En la ciudad autónoma de Madrid, fueron entrevistadas juezas, agentes fiscales y sicólogas. En cuanto a la infraestructura, en la Ciudad Autónoma de Madrid, se observó que en un solo edificio se encuentran las dependencias de las unidades fiscales especializadas, de la policía especializada denominada GRUME y del equipo de sicología, se concentran las diligencias. Además, manifestaron que, de esta forma, los adolescentes involucrados en un proceso penal y sus familiares concurren a un solo lugar. Se ahorra tiempo, recursos y se imprime celeridad en el proceso.



Entrevista con el Prof. Dr. Sergio Cámara Arroyo.

Es docente y especialista en materia de Justicia Penal Juvenil y autor de la tesis doctoral “Internamiento de menores y sistema penitenciario” Premio Nacional Victoria Kent-Primer Premio 2010. Ha dado una explicación magistral sobre la instauración de la Ley Orgánica N° 5/2000 Reguladora de la responsabilidad penal de menores, LORRPM sus antecedentes y los parámetros que rigen a la justicia penal juvenil y los debates actuales. Según sus expresiones, esta ley ha sufrido una “*vacatio legis*” de un año, y sin entrar en vigencia ya había sufrido modificaciones siempre en miras a endurecer posturas en relación con los adolescentes infractores.

Con relación a las medidas aplicadas a los adolescentes menores de edad, y al uso de la prisión como último recurso, según los entrevistados, en España, las medidas socioeducativas de internamiento de menores pueden ser cumplidas en centros de internamiento cerrados, abiertos o semiabiertos y que estos centros presentan la particularidad de que algunos están privatizados y también existen centros públicos. Lo más destacado es que cuentan con un amplio recurso presupuestario para el cumplimiento efectivo de todas las medidas dispuestas por la autoridad competente.

Se enfatiza el alto grado de especialización de todas las autoridades de justicia entrevistadas. Se pregona la prevención mediante la educación y la reinserción alcanza un nivel satisfactorio.

Observación participante. Participación audiencias indagatorias.

Con autorización de dos agentes fiscales se tuvo la oportunidad de observar dos diligencias de declaración indagatoria de dos adolescentes, investigados por la presunta comisión de un hecho punible contra la propiedad, y con la anuencia tanto de los menores como de la defensa técnica. Los investigados se hallaban litigando sin privación de libertad. Durante el desarrollo, se constató el respeto de varios parámetros tanto generales como específicos de la Justicia penal juvenil: presunción de inocencia, de legalidad, derecho a ser oído, a tener defensa técnica adecuada, de proporcionalidad, plazo razonable.

En la región europea hoy, la discusión gira en torno a si la delincuencia juvenil debe ser encarada desde la prevención o debe reinar la represión ante el aumento de la delincuencia, dejando la supuesta solución en el área del derecho penal con el aumento de las penas y no en el área de la criminología.

Esto supondría establecer el interés superior de la sociedad, en detrimento



del interés superior del niño, lo que devendría en un grave retroceso en cuanto a los parámetros de la justicia penal juvenil ya establecidos en el mundo.

Sin embargo, un debate actual sobre la posibilidad de endurecer las medidas de internamiento en establecimientos cerrados, preocupa a esta población, porque manifiestan que ello sería la aplicación de un interés superior de la sociedad contra el interés superior del adolescente. Si bien es cierto, que la sociedad española se encuentra afectada por la entrada masiva de inmigrantes, quienes tienen una cultura diferente, el Estado se ocupa de la prevención de los delitos, incluyendo a esta población, a pesar de la dificultad que presentan.

Las decisiones políticas que amenazan con el aumento de las medidas de internamiento, guarda relación con la comisión de hechos punibles graves, como los actos terroristas, que muchas veces involucran a los adolescentes menores de edad.

Del modelo de España, de la jurisdicción especializada del menor, se podría tomar como ejemplo para su establecimiento en el Paraguay, la infraestructura edilicia a modo de concentrar los procedimientos para dar efectividad al parámetro del plazo razonable y evitar así que tanto los presuntos involucrados en una investigación penal como sus familiares y las víctimas, se vean compelidos a la utilización de recursos en cuanto a la movilidad se refiere, considerando que generalmente, pertenecen a estratos sociales desfavorecidos.

Conclusión

Como se puede observar de todo lo señalado precedentemente, a partir del año 1924 la sociedad internacional procuró poner límites al poder punitivo del Estado, en relación a los niños y adolescentes, en todas las áreas de su vida. De manera general, la Convención Americana de Derechos Humanos dispone en el art. 8 las garantías judiciales y señala como parámetros generales el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, para que la persona sea amparada –contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley–.

Sin embargo, la protección que debe ser eficaz en las legislaciones, devino recién con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, que marcó el término legal de la aplicación de un paradigma y la aparición de un nuevo sistema de protección, al menos de manera formal, aceptada en el mundo; es imperativo señalar que las Declaraciones y Convenciones de alcance general que le precedieron, ya contenían disposiciones a favor de los niños, por su condición de ser humano y



por el reconocimiento del derecho a la no discriminación.

Además de los parámetros generales, los adolescentes deben gozar del beneficio de otros, que son específicos, descritos como el interés superior del niño, la autonomía progresiva, el derecho a ser oído, y otros, reconocidos en todos los Estados Partes de la CDN.

Sin embargo, a pesar del cúmulo de estos parámetros o principios específicos se enfatiza en que el adolescente debe ser investigado, acusado y juzgado por una justicia penal juvenil especializada e integrada por operadores también especializados. El respeto de los derechos humanos se traduce en el cumplimiento de todos los compromisos asumidos.

En el Paraguay, se debe continuar con la tarea de implementar realmente la jurisdicción penal juvenil especializada. Así, esta población gozará de un acceso a la justicia con el debido respeto tanto de las garantías como de los principios de reconocimiento constitucional y convencional considerando que el Estado paraguayo se encuentra obligado, casi desde tres décadas (1989-2018).

Ante la pregunta de qué factores fallaron para que un niño o adolescente se convirtiera en infractor de la ley penal en el Paraguay, también el Estado debe analizar conjuntamente con la sociedad y la familia, qué obligaciones en su relación con el adolescente fueron incumplidas, porque la responsabilidad ante él, es compartida entre estos tres institutos. Además, se debe analizar desde el punto de la criminología, no desde el derecho penal, porque el aumento de las medidas y penas no asegura la no ocurrencia de la delincuencia juvenil; podría reforzarse la prevención focalizada, es decir, cuando se detecta en alguna familia la presencia de factores de vulnerabilidad, como los escasos ingresos, el Estado mediante sus diversas secretarías, ya debe concurrir a la realización de un estudio socioambiental, para detectar la posibilidad de que sus integrantes menores de edad, se encuentren en peligro de delinquir.

Los espacios sociales como los centros de educación, también pueden detectar dichos factores, y deben contar con programas de prevención, porque la responsabilidad es del Estado, la sociedad y la familia.

En la actualidad, ya los Estados Partes de la Convención sobre los Derechos del Niño, debieran cumplir a cabalidad con sus disposiciones. El establecimiento de la jurisdicción penal especializada para el adolescente infractor en el Paraguay, es imperativo; ya hubo sucesos no deseables como el caso “Panchito López”, que le costó al Paraguay una sentencia de la Corte IDH ya referida, y que debe ser una lección en constante aprendizaje.



Con relación a los recursos presupuestarios, se debe dotar al Ministerio Público de partidas suficientes, para la instalación de unidades especializadas, y la capacitación de los funcionarios que integrarían éstas, porque se enfatiza en que el recurso humano posea una acabada preparación, pues, la investigación en la justicia penal juvenil, requiere per se, el respeto de los derechos humanos integralmente.

Referencias

- Constitución española. (2017). Vigésima primera edición. Editorial Técnos. España.
- Constitución Nacional. (n.d.). Asunción Paraguay: Ediciones Librería El Foro S.A.
- Benítez Ortúzar, I.F. (2009). *El derecho penal de menores en el Estado social y democrático de Derecho. Breve referencia a los principios que disciplinan el ius puniendi estatal respecto del joven infractor*, en: *El Derecho Penal de Menores a Debate*. Editorial: Dykinson. S.L. Madrid.
- Cillero Bruñol, M. (2007). *El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño. En Justicia y Derechos del Niño número 9*. (Primera reimpresión). Santiago de Chile: Gráfica Mosca
- Colás Turégano, A. (2011) “*Derecho penal de menores*”. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia.
- Coy, E. (1997). *Intervención con menores infractores*, en: *Anales de psicología. Su evolución en España*. España.
- Fernández Martínez, J.M. (2017). *Protección de la infancia: una visión desde el Consejo General del Poder Judicial respecto de las últimas reformas*, en: *El nuevo régimen jurídico del menor. La reforma legislativa de 2015*. Editorial Aranzadi, S.A.U. Primera edición. España.
- García Pérez, O. (2007) “*Legislación penal del menor*”. Editorial: Tecnos. Madrid.
- Garibo Peyró, A.P. (2004) “*Los derechos de los niños. Una fundamentación*”. Edita: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Gutiérrez i Albentosa, J.M. (2017). “*El principio de la legalidad en la jurisdicción de menores*”. JB BOSCH EDITOR. España.
- Hörnle, T. (2012) Subsidiaridad como principio limitador. Autoprotección en: *Límites al Derecho penal. Principios operativos en la fundamentación del castigo*. Editorial Atelier. Barcelona.
- IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2006). *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*. San José, C.R.
- Lorca Navarrete, A.M. (1993). *El Proceso Español del Menor*. Editorial Dykinson



- S.L. España.
- Marifioti, L. (2012). “*El proceso penal de menores en Italia. Notas problemáticas*” en: *Tendencia de la justicia penal de menores. Una perspectiva comparada*. Primera edición. 2010. España.
- Martínez Pardo, V.J. (2012) “*La ejecución de las medidas en el proceso de menores*”. Ed. Tirant Lo Blanch. España.
- Martín Ostos, J. (2016) “*Jurisdicción Penal de Menores. Teoría y práctica*”. Editorial Juruá. Lisboa.
- Moreno Catena, V. (2009). *Proceso penal de menores*. Editorial Tirant Lo Blanch. España.
- Ojeda de Ynsfrán, D. (2013). *El Ministerio Público como garante del respeto de los derechos humanos de la ciudadanía*, en: *Revista Jurídica N°3*. Investigación en Ciencias Jurídicas y Sociales. Centro de Entrenamiento. Ministerio Público. Paraguay.
- PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1998). *Instrumentos Internacionales*. Editores del Puerto s.r.l. Bs.As. Argentina.
- Prittwitz, C. (2010) “*La justicia penal de menores en Alemania* en: *Tendencias de la Justicia penal de menores. Una perspectiva comparada*. Primera edición. España.



Artículo original

Naturaleza, alcances y desafíos del Derecho a un Debido Proceso. La experiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nature, scope and challenges of the Right to Due Process. The experience of the Interamerican Court of Human Rights Derécho ñemboguata Hekoitépe Rehegua, hetepy, ojupytykuaáva, hembiaporã. Yvypóra Derécho Corte Interamericana-pe rembiasa

Claudio Nash (Ph.D.)*

Académico de la Universidad de Chile. Santiago, Chile

Resumen

Esta presentación pretende abordar algunos de los elementos que configuran el derecho al Debido Proceso y determinar cuáles han sido los desafíos en la construcción de su contenido y alcance en estas últimas décadas y, finalmente, reseñar algunos de los desafíos que hay en la región en materia de Debido Proceso. Tanto los temas vinculados con la evolución de los estándares y los desafíos, están relacionados estrechamente con el incremento de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en adelante (Corte Interamericana, Corte IDH o la Corte). Estos quedaron plasmados en un proyecto que consiste, precisamente, en sistematizar y ordenar la jurisprudencia de la Corte IDH. Este trabajo, se ha puesto a disposición de toda la comunidad jurídica latinoamericana, y fundamentalmente de los operadores de justicia en toda la región. En la página web de la propia Corte Interamericana se puede encontrar un apartado relativo a publicaciones bajo la opción: “Cuadernillos de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” donde está sistematizada la jurisprudencia contenciosa desde el año 1988 hasta el 2017. Por lo tanto, las observaciones se centrarán en cuestiones que surgen como conclusiones de la recopilación hecha en materia de Debido Proceso.

Palabras clave: debido proceso, Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estado de Derecho, jurisprudencia.

Recibido: 19.03.18 Aceptado: 24.08.18

*Académico de la Universidad de Chile. Email: claudionashrojas@gmail.com



Abstract

This paper seeks to approach some of the elements that shape the right to due process, it also tries to establish the challenges that arise while building up its content and scope over the last decades and, lastly, to review some of the current challenges in the region, in terms of due process. The topics related to the evolution of the standards and challenges are closely tied to the growth of the Interamerican Court of Human Rights' jurisprudence (Interamerican Court, IACHR the Court, hereafter). These are clearly shown in a project, consisting of the systematization and sequence of the Court's jurisprudence. This work, has been set to disposal of the entire latinamerican legal community, and fundamentally to justice agents of the region. On the Interamerican Court's homepage there is a subsection with papers, under the option: "Jurisprudence Booklet of the Interamerican Court of Human Rights", with the systematized jurisprudence from 1988 to 2017. Consequently, the observations will be focused on matters that rise up in forms of conclusions made in the field of Due Process.

Key words: due process, Human Rights, Interamerican Court of Human Rights, Rule of Law, jurisprudence.

Ñemombyky

Ko tembiapo ñeña'ã omyesakã mba'e mba'épa hína umi ogueroikéva pe derécho al Debido Proceso hérava ha ojuhu mba'e mba'épa oĩ ipype ojejapokuévo ha mamó pevépa oguahẽ ko'ã 10 ary pukukue ohasa ramóva ha, ipahápe katu omombe'u mbykyhápe mba'emba'épa ohapera'arõva ichupe ko regiónpe ñeñe'ẽrõ Debido Procesore. Heta mba'ekuaapy oĩ ñemongakuaáva ojejuhu haguã umi estándares hérava ha avei ohapera'arõva ichupe, ko'ã mba'e ojoajupaite mbarete okakuaávo pe hérava jurisprudencia Yvypóra Derécho oĩva Corte Interamericana-pe, ñembohératava (Corte Interamericana, Corte IDH o la Corte). Ko'ã mba'e ojeheja kuri peteĩ apopyrãme, upépe ñemohenda hekoiitépe pe jurisprudencia Corte IDH rehegua. Ko tembiapo, ñemoĩ maymave tapicha aty omba'apóva guive ko latinoamérica, ko región tuichakue javeve tekojojarã pópe. Pe Corte Interamericana página webpe ojejuhu kuaa peteĩ hendaitépe, tenda ñemyasãiha hérava: "Cuadernillos de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" upépe ñemohendapaite umi oikéva jurisprudencia iñarõñarõvéva ary 1998 guive 2017 peve, upéva, opaite jehechapyrã ko'ápe oséva ñembyapu'a kuri ñembyatypa ha ñemohendapa rire Debido proceso rehegua.



Ñe'ẽ tee: Derécho ñemboguata hekoitépe, Yvypóra Derechokuéra, Yvypóra Derechokuéra Corte Interamericanagua Rehegua, Derécho Tetãmba'éva, jurisprudencia.

El Derecho a un Debido Proceso

El Debido Proceso es probablemente uno de los derechos que ha acompañado la historia de los derechos humanos, al menos, en los últimos doscientos años. Esta relación es parte de un continuo histórico bastante más antiguo, y está vinculado con la idea o el supuesto de que toda la evolución de los Derechos Humanos no es otra cosa que la búsqueda constante por establecer límites al poder.

En efecto, si se traza un hilo conductor desde la Carta Magna del siglo XIII, hasta los tratados de Derechos Humanos en el siglo XXI, éste tiene que ver con la forma en que se limita al poder, esto es, establecer barreras que permitan proteger respecto de los abusos de quienes lo detentan. La evolución, los hitos históricos, se relacionan con la forma en que se pasa desde el establecimiento de privilegios y concesiones en el siglo XIII a una titularidad basada en derechos subjetivos individuales, que constituye gran salto en la época de la ilustración.

El componente que vincula al Debido Proceso con esta idea de límites al poder, es el Estado de Derecho, por eso, cuando se habla de ambos, siempre se termina haciendo referencias cruzadas, ya que no hay cómo analizar uno sin tener en consideración aspectos esenciales del otro, por ser instituciones unidas en esta ligazón histórica y de objetivos.

En ese sentido es importante preguntar ¿Por qué? Porque el Estado de Derecho es, precisamente, una forma de regulación del poder, el paso en términos históricos del poder absoluto a uno regulado a través de la ley. Esa ley debe ser creada y aplicada a través de ciertos procedimientos y, en esto acierta la doctrina anglosajona, la cual vincula el Debido Proceso no sólo a la protección del individuo a través de procedimientos frente al ejercicio del poder, sino también a cómo esté toma decisiones. La idea de un Debido Proceso en el *Due Process*, tiene que ver no sólo con garantías individuales, sino que también con los procedimientos que se utilizan para tomar decisiones en el ámbito de lo público.

Esto configura hoy una idea del Debido Proceso, que es más compleja que otros derechos, ¿Por qué? Porque este cumple un doble rol; por una parte, es un derecho autónomo que comprende aspectos tales como la independencia de los tribunales, el plazo razonable, el derecho a la defensa y, en ese contexto, muchas veces se encuentra en discusiones con violaciones autónomas del derecho. Por otra parte, el Debido Proceso no se agota en esta faceta, sino que comparte una



naturaleza instrumental y esto, al igual que la libertad de expresión y otros derechos, tienen una configuración tal, que son esenciales para el pleno goce y ejercicio de las demás libertades y derechos, consagrados tanto internacionalmente como en el ámbito interno.

En este contexto, no es de extrañar el amplio desarrollo que hay en torno a esta idea. A modo de ejemplo, uno de los aspectos más interesantes, es el surgimiento de la noción del derecho al acceso a la justicia, que es una construcción que se ve a lo largo de los últimos años¹.

En esto el sistema interamericano hace un aporte esencial a nivel comparado, al establecer que los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado, tienen que tener la posibilidad, por una parte, de contar con un recurso que les permita acceder a la protección judicial de sus derechos; y, por otra, que cuando se accede a los sistemas de justicia, debe hacerse bajo ciertos parámetros mínimos que son los del Debido Proceso.

Por lo tanto, el Acceso a la justicia junto con la libertad de expresión, son denominados pilares de una sociedad democrática.

Eso lleva, necesariamente, a la pregunta de ¿Cuáles son los elementos que permiten configurar una idea adecuada de lo que es el Debido Proceso? En general, muy probablemente, si se lo entiende como; –aquellas garantías mínimas que permiten que la autoridad tome decisiones justas–. El problema está, en que es necesario darles contenido a varios de estos elementos, pues es un tipo de definición demasiado abstracto que, si bien nos permite configurar un cierto contorno, todavía no tiene la densidad suficiente como para poder operativizarlo en situaciones concretas como la que tienen que resolver día a día.

Para lograr esta concreción mínima, tanto el sistema internacional como los sistemas nacionales, optan por concretar esta idea o este valor general, en ciertos principios estructurantes.

¿Cuáles son esos principios estructurantes en materia del Debido Proceso que van a darle concreción a esta idea de garantías mínimas que permiten decisiones justas? Son dos, la igualdad de armas y el principio de contradicción. La igualdad

¹Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párrs. 50-52; Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190, párr.95; Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285, párr. 139; Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 28, párr. 435; Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párrs. 131-133.



de armas es la expresión en el ámbito del Debido Proceso del principio general de igualdad y no discriminación. Por su parte, el principio de contradicción, es la posibilidad efectiva de poder generar decisiones justas, a través de un diálogo, y del ejercicio de todos los derechos y de las defensas necesarias para que la autoridad pueda tomar una decisión informada.

Pero, nuevamente, se tiene un problema de generalidad. Es decir, no es suficiente para quedar tranquilos tanto desde el ámbito internacional como desde el interno, con el establecimiento de estos principios generales, por lo que en ambas se optó, por traducir estos principios en garantías concretas. Y aquí hay dos grupos de garantías que son interesantes.

Se encuentran las denominadas garantías generales establecidas en la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” y expuestas en los textos constitucionales comparados, básicamente tienen elementos comunes: el derecho a ser oído con ciertas garantías mínimas por un tribunal con características básicas o mínimas (independencia, imparcialidad, competencia, que no sea un tribunal *Ad Hoc*); dentro de un plazo razonable; y, que la decisión tomada por esa autoridad sea debidamente motivada. Es la única forma de saber que se tomaron en consideración las alegaciones realizadas en el proceso y, por lo tanto, que el principio de contradicción tuvo efecto al momento de tomar decisiones, se escucha a las personas con ciertas garantías en condiciones de igualdad¹.

Si los principios se aplicaran correctamente, si existiera “confianza” en ella, no sería necesario explicitarlos; pero la experiencia enseña que es bueno positivizar cuáles son estas garantías mínimas dentro de los mismos catálogos de derechos. ¿Fue suficiente? No fue suficiente, ¿por qué? Porque se ha hecho necesario —y

¹Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada; c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.



así se consideró tanto en los instrumentos internacionales como en la experiencia comparada— especificar también garantías mínimas en el ámbito de lo penal. En este sentido, las garantías especiales en materia penal, son concreciones de estos principios, que podrían no estar escritos, pero de todas maneras serían parte de lo que se entendería como Debido Proceso en el ámbito penal, pero la experiencia hace razonable o recomendable que se desarrollen explícitamente.

Así fue, por ejemplo, la positivización del principio de presunción de inocencia y con el derecho de defensa. En la misma línea, ¿en qué se traduce este principio de igualdad y contradicción en el ámbito penal? El artículo 8 numeral 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos: derecho a intérprete; concesión de medios y tiempo para la preparación de la defensa; el derecho a una defensa técnica; conocer la prueba y la identidad de los testigos, el derecho a prueba para esclarecer los hechos, a recurrir el fallo; a no ser obligado a declarar contra sí mismo; el principio del *Non bis in ídem*; la calidad de juicio público y la oralidad del juicio. Todas esas son concreciones de los principios generales.

¿Bastó con eso? Claramente no, nuevamente, la capacidad del poder de violentar a los individuos a través del proceso penal, hizo necesaria la ampliación de algunas de estas garantías y ahí es donde aparecen, por ejemplo, el derecho a la asistencia a consultar, el principio de coherencia o correlación entre la acusación y la sentencia, el derecho a una evaluación sobre la salud mental en los casos de pena de muerte, entre otras.

Así, se configura una idea robusta de lo que se debe entender por Debido Proceso en una sociedad democrática. El punto común son los principios estructurantes a partir de los cuales se conforma un sistema complejo de derechos que buscan legitimar la toma de decisiones que tengan un impacto relevante en los derechos humanos.

Algunos desarrollos relevantes de décadas recientes en materia de debido proceso

Si el acuerdo normativo sobre el cual se desarrolló la idea de un Debido Proceso es el descrito, tanto en el ámbito internacional como a nivel del derecho comparado, la pregunta que parece relevante es: ¿qué pasó en la práctica con estos estándares normativos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana en las últimas décadas? Lo que interesa analizar es, dónde están puestos los énfasis, las principales preocupaciones en materia de Debido Proceso, que son un buen punto para evaluar, también que es lo que ocurre en relación con el Estado de Derecho a nivel general.



¿Dónde se hacen énfasis?

A nivel nacional, muchos países de la región hicieron importantes esfuerzos por rediseñar sus sistemas de justicia, la creación de consejos de la magistratura, la creación de salas constitucionales, nuevos procedimientos acordes a estándares internacionales en materia de debido proceso, fueron parte de un esfuerzo común por adecuar la Administración de Justicia a los Derechos Humanos.

A nivel internacional, los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Interamericana son un parámetro interesante sobre algunas de las cuestiones que deben ser consideradas como un Debido Proceso conforme a los patrones convencionales.

En un comienzo (década de los '90), se puso un fuerte énfasis en quién debía juzgar. Parte importante de los esfuerzos a nivel internacional, se centraron en profundizar la discusión en torno a qué significa ser juzgado por un tribunal competente, independiente e imparcial. Si se analiza la jurisprudencia de la Corte IDH, se puede observar cómo se avanzó sistemáticamente en clarificar qué significa un tribunal independiente en términos institucionales, personales del juez y funcionales referidos a cómo funciona la institución judicial para que garantice adecuadamente los derechos¹.

Asimismo, se puso un realce particular en el tema de la –imparcialidad– no solo objetiva, esto es, no solo que el juez no tenga un interés que haga imposible resolver adecuadamente un caso, sino también en la forma en que esté se enfrenta al caso². Es relevante determinar si en un caso han jugado un rol decisivo estereotipos y las preconcepciones que ese juez pueda tener. Estos elementos deben ser objeto

¹Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 73, 74; Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 188; Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 70, 80-118; Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015158. Serie C No. 302, párr.191 y 195; Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párrs. 147-155; Caso Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C No. 327, párr.105.

²Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 56; Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012, párrs. 189 y 234; Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 304; Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párrs. 171-175.

³Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 278, párr. 224-228.



de un análisis estricto, donde obviamente no bastará una mera acusación, pero es un elemento que debe ser considerado en cada caso seriamente. Lo mismo sucedió en el caso del juez natural, que se desarrolla fundamentalmente en el marco de casos relativos a la jurisdiccional militar.

Un segundo ejemplo de un derecho que ha ido evolucionando, es la discusión que se da sobre el alcance *del derecho a ser oído* con debidas garantías². En esta materia, se puso énfasis en que este no es un derecho aplicable solo en el ámbito penal, sino que debe serlo frente a cualquier autoridad con capacidad de determinar (afectar) derechos³, incluso autoridades distintas a las judiciales⁴. Cada vez que deba tomarse una decisión capaz de afectar derechos por parte de la autoridad, independiente de su denominación, las garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, o las garantías especiales en el ámbito penal, también pueden ser trasladadas a procesos de distinta naturaleza. ¿Por qué? porque son expresión de estos principios generales (igualdad de armas y contradicción) que deben regular siempre el Debido Proceso.

En tercer lugar, es interesante en esta dinámica evolutiva, el caso del – principio de presunción de inocencia– donde se puede ver con claridad, cómo en el ámbito internacional, es cada vez mayor la exigencia de su aplicación, pues, por una parte, la presunción de inocencia es una regla de trato, como debe ser tratada una persona. Un claro ejemplo de estas reglas de trato es el que se dio en el Perú, cuando se exhibía a –Abigael Guzmán– y otras personas tras unas rejas, vestidos con un traje a rayas, es decir, puede ser una persona que cometió crímenes horrendos, pero se han traspasado los límites, no se lo puede tratar de esa manera, porque es una

¹Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párrs. 74-81; Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 177; Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 299, párr. 245.

²Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 72; Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Sentencia de 13 de octubre de 2011, párr. 120 y Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párr. 228; Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C No. 308.

³Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 140; Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 72; Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 119; Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrs. 207 y 238; Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333, párrs. 185-191.

⁴Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015, párrs. 243, 252; Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319, párr. 209.



persona. Pero los casos se vuelven complejos y ya no es la violación burda, sino que tienen que ver, por ejemplo, con la opinión de las autoridades políticas y su parecer sobre ciertos casos de alta connotación pública. Todas las autoridades, no solo judiciales, están obligadas a respetar el principio de presunción de inocencia².

En este mismo sentido, un debate que todavía no se desarrolló en profundidad, pero cada vez existe un acercamiento a sus contornos: ¿cuáles son las obligaciones que tienen otros actores relevantes en esto? Se puede pensar, particularmente, en los medios de prensa, es decir, hasta dónde esta obligación también debe ser respetada por actores privados. Otra aproximación al tema de la presunción de inocencia, es el análisis del principio como regla de juicio y prueba. A medida que la sanción que utiliza el Estado frente a un determinado hecho es más gravosa, los estándares probatorios también deben ser mayores, como una expresión del principio de presunción de inocencia³.

Otro espacio de expresión de la presunción de inocencia es el de la libertad personal³. Un ejemplo interesante en materia de presunción de inocencia y prisión preventiva es el de los diversos casos contra Perú por la persecución de delitos terroristas que ha resuelto la Corte Interamericana. En estos casos es evidente la tensión entre la presunción de inocencia y la aplicación de la prisión preventiva, es decir, años en prisión preventiva parece difícil que supere un test de razonabilidad en términos de respeto a esta presunción de inocencia bajo cualquier estándar de derechos humanos⁴.

Otro ejemplo de la dinámica evolutiva en aspectos determinantes del –derecho al Debido Proceso– es la forma en que avanzó la discusión sobre un –plazo razonable–. Como, se sabe el sistema no establece un plazo razonable en términos objetivos, esto es, no hay una norma que establezca que las personas deben ser juzgadas en

¹Corte IDH. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 77; Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 183; Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 128; Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 228.

²Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 182; Caso Zegarra Marín Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párrs. 119-159.

³Corte IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párrs. 70-76; Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párrs. 361-364; Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párrs. 115-133.

⁴Sólo por citar los más recientes, ver: Caso J. Vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 258; Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C No. 316, párrs. 198.



un determinado lapso de tiempo, pero sí establece criterios para determinar si un plazo ha excedido un estándar de mínima razonabilidad. Esta determinación no queda entregada a la discrecionalidad de la autoridad y, por lo tanto, en cada caso habrá que analizar elementos como la complejidad del asunto que debe ser resuelto; el rol que cumple el propio imputado en la investigación; el rol que cumple la autoridad, es decir, los funcionarios del Ministerio Público, la defensa pública y particularmente, del Tribunal como responsable final del proceso¹.

Estos elementos fueron complementados con un cuarto elemento: el impacto que el proceso tiene en los derechos de las personas. En las primeras jurisprudencias a nivel interamericano este elemento no estaba contemplado. Se tomó del Sistema Europeo y se incorporó como un elemento relevante en el año 2008². Hoy es un estándar claramente establecido, por ejemplo, que no es lo mismo si el inculcado de un ilícito está privado de libertad o no, en términos de la duración razonable de un proceso en el ámbito penal.

Por último, son indicativas de esta evolución las discusiones sobre el derecho de defensa³ y cómo se amplía la cobertura temporal y se vuelven complejos sus límites legítimos, por ejemplo, la discusión sobre testigos protegidos que tiene el propio sistema interamericano, donde se establecieron requisitos para definir que en algunos casos es necesario restringir el derecho y tener testigos protegidos, y a la vez, se establecen ciertos “límites a los límites”, esto es, que no queda entregado a la discrecionalidad de la autoridad por más importante que sea el objetivo que se persigue¹.

¹Corte IDH. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30; Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 249, párr. 224; Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párr. 230; Caso Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar) Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C No. 253, párr. 262; Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012 Serie C No. 258, párr. 153; Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 189; Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 201.

²Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No 192, párr. 155; Caso Forneron e hija vs. Argentina. Sentencia de 27 de abril de 2012, párr. 76; Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333.

³Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2011, párr. 153; Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 31, párrs. 196, 199; Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 188.

⁴Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párrs. 29-31; Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr.154; Caso Herrera.



En definitiva, el derecho a un Debido Proceso es un derecho que jurisprudencialmente evoluciona, se profundiza y va dando respuesta a diversas formas de expresión del poder de la autoridad que es necesario controlar y/o canalizar para lograr respuestas legítimas por parte del Estado en la resolución de controversias y en el ejercicio de derechos humanos.

Algunos de los desafíos en materia de debido proceso en la región

Finalmente, es relevante plantear algunas reflexiones de futuro, ¿Dónde están los desafíos en materia del Debido Proceso? Si se tiene claro cómo se fue construyendo este principio, su naturaleza compleja de derecho autónomo e instrumental, cómo se va estructurando a través de ciertos principios que uniforman y que se expresan en garantías específicas, pero que, además en la práctica se concretan y eso significa en algunos casos ampliarlo y en otros profundizarlo, la pregunta, en el fondo es ¿Cuáles son los principales problemas a nivel regional al respecto?

Hay tres niveles de desafíos: la universalidad del debido proceso en sociedades complejas, la tensión entre Debido Proceso y Política y finalmente, la lucha contra corrupción y Debido Proceso.

En primer lugar, está el desafío de la universalidad como promesa incumplida de los derechos humanos. Esta promesa incumplida guarda relación con el principio de universalidad esto es, que todos los individuos son titulares de todos los derechos por el solo hecho de ser persona. Este principio está en la base de la construcción del sistema de derechos humanos, desde hace al menos 200 años atrás. El ideal ilustrado hablaba de que estos derechos son inherentes al ser humano y previos al acuerdo político, por lo que la autoridad no los concedía, sino que los reconocía. De esta forma, el individuo no debía tener una condición o una calidad especial o particular para ser titular de derechos. La historia demostró que esta promesa fue incumplida, ¿Por qué?, porque se hizo una aplicación de los Derechos Humanos que contradice esta idea de universalidad, pues amplios sectores sociales han sido marginados y excluidos su goce y ejercicio¹.

¹En un caso reciente sobre esclavitud en Brasil, la Corte estableció que los trabajadores vivían una forma de “discriminación estructural histórica”, ver: Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 343.

En este punto surge la interrogante; ¿por qué sucedió esto? porque se construyen derechos a partir de ciertos paradigmas de titularidad que los torna excluyentes. En la actualidad tuvo fuerte impacto. Hace 200 años atrás, la figura prototípica del titular de derechos era George Washington, hoy sería Donald Trump, es decir, un hombre que tenía ciertas características en términos: raciales, edad, sexo, religión y situación patrimonial. Y ese titular de derechos pasó a ser el paradigma de esa titularidad. Es decir, cuando se piensa qué es la libertad personal, se piensa a partir de la forma como goza ese ícono de titular de derechos y de la libertad personal. Esa visión excluía a la mayoría de la humanidad.

La historia reciente de los derechos humanos, las últimas seis décadas, están dedicadas a ampliar esa titularidad. A modo de ejemplo, solo en el ámbito de las Naciones Unidas, se encuentra la Convención contra la Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención de los Derechos del Niño (1989), la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y, en los últimos años, los diversos desarrollos en los temas de personas migrantes, en situación de discapacidad, personas de la tercera edad, población lesbianas, gays, bisexuales y transexuales y las intersexuales, en adelante LGTBI, entre otros.

En efecto, el goce y ejercicio del Debido Proceso en condiciones de igualdad, es aún una promesa incumplida para amplios sectores continente americano. La jurisprudencia de la Corte Interamericana en este sentido intentó acortar esta

¹Corte IDH. Condición jurídica y Derechos Humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17; Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Resolución de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21; Caso “Instituto de Reeduación del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112; Caso Atala Ríffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239; Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260; Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

²Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párrs. 228-230; Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 251; Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289; párr. 309.

³Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16; Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18; Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218; Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251;

⁴Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C N.º 282.



brecha entre la promesa y la realidad. Basta revisar la evolución en los estándares en materia de Debido Proceso niños, niñas y adolescentes¹.

Otro ejemplo en materia de universalidad, refiere al tema del acceso a la justicia en igualdad de condiciones para las mujeres y particularmente, de las mujeres en situaciones de violencia; aquí la Corte Interamericana viene hablando en los últimos años –y le costó bastante– acerca de la obligación que tiene el Estado de juzgar estos casos con perspectivas de género y eso lo tradujo en elementos concretos para que haya debida diligencia en las investigaciones, que la Convención llevó a materias tradicionalmente fuera del alcance de la protección internacional². En esta misma línea se puede ubicar los casos relacionados a las personas migrantes³. Mucho de los avances en la ampliación de la protección de las normas de debido proceso a procesos no judiciales vienen de la mano de los temas de migración y particularmente, de la expulsión de migrantes. La migración y el refugio cada vez desarrollan contornos más particulares que obligan a una relectura del Debido Proceso en el contexto de un mundo globalizado, pero al mismo tiempo cada vez más hostil con el extranjero. Este es un tema central para discutir sobre Debido Proceso ya que tiene relación con un área que los Estados resguardan particularmente como expresión de soberanía, que viene a ser el control de sus fronteras.

Los desarrollos en materia de universalidad de los Derechos Humanos también tuvieron un desafío conceptual mayor; como son los derechos de los pueblos indígenas, que continúan a nivel internacional sin un tratado vinculante (de ahí el rol tan sobredimensionado que tiene el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante O. I. T., el único instrumento del cual aferrarse en términos de tratado internacionales); 20 años para una declaración, la de Naciones Unidas de 2007 y la del sistema americano de 2016, otros 20 años. Surge la interrogante; ¿Qué se deduce de eso? que se tiene un tremendo desafío en materia de Debido Proceso como derecho universal que abarque a los pueblos indígenas, pero que a la vez sea respetuoso de su identidad cultural expresada en la administración de justicia. El tema es que toda la construcción del sistema de Derechos Humanos se hizo sobre la base de un derecho subjetivo individual y la base de los derechos de los pueblos indígenas es un paradigma de derechos no solo individuales, sino que también colectivos¹. Con relación a los pueblos indígenas y el Debido Proceso, América es un buen ejemplo de una

¹Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 219, 231.



de las discusiones tal vez más intensa y más interesante de los últimos tiempos en materia de Derechos Humanos. ¿Que implica el Debido Proceso sobre la base de usos y costumbres de pueblos indígenas y tribales en la región?, ¿Se aplican los estándares generales? ¿Qué sistema jurídico se aplica y en qué circunstancias?, ¿Cómo se resuelven conflictos? Ahí hay elementos que también son desafiantes desde el punto de vista del Debido Proceso.

El segundo desafío hace relación con la forma en que se pueden resolver las *tensiones en materia de Debido Proceso y sistema político*. Se presenta en muchas experiencias nacionales una evidente tensión entre el Debido Proceso y su base, la independencia del Poder Judicial y la política. Existe una doble cara de ese desafío, por una parte, los problemas que hay cuando se intenta judicializar la política y por otro, los casos de politización de la justicia. Un ejemplo del primer caso, existen países donde las cuestiones más relevantes de políticas públicas se están discutiendo no en el Parlamento, sino en las cortes constitucionales. Como es el caso Humberto Sierra en Colombia, ex vicepresidente de la Corte Constitucional y hoy juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien decía que, hace unos años cuando era juez de la Corte Constitucional, en la plaza que queda frente a dicha corte, se realizaban un mayor número de manifestaciones que en la plaza que queda frente al parlamento. Esto lo planteaba no como motivo de orgullo, sino como la manifestación de un problema, porque los temas que son puestos en consideración de la Corte Constitucional son temas que debieran discutirse en el ámbito de lo político y no en el judicial.

Pero también existe otro problema y es cuando se intenta politizar la justicia. En este caso, la cuestión es la siguiente: si la justicia tiene un rol tan preponderante, tan fuerte, al ser el canal para instrumentalizar el goce y ejercicio de derechos en una sociedad, entonces surge la tentación de las autoridades por capturar el aparato judicial ¿Cómo capturar las voluntades? Por vías autoritarias, amenazando al poder judicial; pero también por otras más sutiles, como con los nombramientos, al no respetar el derecho de judicatura y de toda la sociedad y a la independencia institucional y personal de los jueces por la vía de normas que relativizan la inamovilidad, entre otras. Ese es uno de los grandes desafíos que tiene nuestra región en materia de Debido Proceso y de vigencia del sistema democrático en nuestros países¹.

¹Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de agosto de 2014. Serie C No. 280; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268



Por último, como tercer desafío, quiero plantearles un tema que cada vez se hace más central en toda la región y son las tensiones que se dan en materia de lucha contra corrupción y el Debido Proceso ¿Por qué hay tensión en este ámbito? Porque, por una parte, está nuevamente la tentación de capturar el Estado a través de uno de sus brazos que es el judicial ¿Por qué? Porque la corrupción y particularmente la corrupción a gran escala, requiere de impunidad, pues es la base sobre la cual funciona. Recordemos que la corrupción pasa por un ejercicio racional de costo-beneficio; si yo tengo un beneficio interesante y disminuyo el costo de sanción, no hay forma de lidiar con eso, y, por lo tanto, capturar a la justicia pasa a ser una realidad.

Por otra parte, la otra cara del problema, es que hay un riesgo de que en la lucha contra la corrupción y con el afán, legítimo, de darle eficacia a esa lucha, violemos derechos fundamentales, lo que es ilegítimo. Cada sociedad tiene que ver de qué manera resuelve adecuadamente esta tensión por vía normativa, institucional y judicial. Lo que no puede hacerse es pensar que en esto no hay un problema que puede deslegitimar toda la lucha contra la corrupción en una sociedad democrática .

Conclusión

Una mirada en conjunto del desarrollo de los estándares interamericanos en materia de Debido Proceso me conduce a la conclusión de que el gran tema regional no es la legitimidad de los sistemas judiciales lo que está en juego aquí, es la –legitimidad de los sistemas democráticos–. Si no se resuelve adecuadamente estas tensiones en términos de: universalidad, política, justicia, y lucha contra la corrupción, lo que se está arriesgando no son solo graves violaciones del Derecho al Debido Proceso, sino lo que –las bases de convivencia en una sociedad democrática– y ¡vaya que costó construir algo parecido en América Latina! Por lo tanto, vale la pena mantenerla, fortalecerla y no perderla por falta de una actuación adecuada de los llamados a actuar en este campo.

Referencias

- Corte IDH. Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C n.º 330. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C n.º 245, párrs. 219, 231.
- Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros)



- Vs. Ecuador. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de agosto de 2014. Serie C n.º 280; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C n.º 268.
- Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C n.º 215, párrs. 228-230
- Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C n.º 277, párr. 251.
- Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C n.º 289; párr. 309.
- Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999.
- Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A n.º 18.
- Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C n.º 218.
- Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C n.º 282.
- Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C n.º 97, párrs. 50-52.
- Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C n.º 190, párr.95.
- Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C n.º 285, párr. 139.
- Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C n.º 28, párr. 435.
- Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo,



- Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C n.º 334, párrs. 131-133.
- Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C n.º 34, párr. 82.
- Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C n.º 214, párr. 139.
- Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C n.º 245, párr. 262.
- Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012 Serie C n.º 255, párr. 82.
- Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C n.º 71, párrs. 73, 74.
- Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C n.º 182, párr. 55.
- Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C n.º 268, párr. 188.
- Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C n.º 197, párr. 70, 80-118.
- Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C n.º 302, párrs. 191 y 195.
- Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C n.º 266, párrs. 147-155; Caso Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C n.º 327, párr. 105. Corte IDH.
- Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 56.
- Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012, párrs. 189 y 234.
- Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015, párr. 304.



- Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C n.º 334, párrs. 171-175.
- Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C n.º 278, párr. 224-228.
- Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 72.
- Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Sentencia de 13 de octubre de 2011, párr. 120 y Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párr. 228; Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C n.º 308.
- Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 140; Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 72.
- Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C n.º 151, párr. 119.
- Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C n.º 302, párrs. 207 y 238; Caso Favela Nova. Brasília Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C n.º 333, párrs. 185-191.
- Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015, párrs. 243, 252.
- Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C n.º 319, párr. 209.
- Corte IDH. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 77.
- Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 183.
- Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C n.º 233, párr. 128.
- Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.



Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C n.º 275, párr. 228.

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 182.

Caso Zegarra Marín Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C n.º 331, párrs. 119-159.

Corte IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C n.º 187, párrs. 70-76.

Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C n.º 279, párrs. 361-364.

Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C n.º 330, párrs. 115-133.



Artículo original

Protección, promoción y defensa de los derechos del niño, niña y adolescente. Procedimientos aplicados por las CODENI del Departamento de Concepción

Protection, promotion and defense of children's and adolescents' rights. Procedures applied by the Children's Rights Coordinator CODENI in the Department of Concepción

Mitã'i, mitãkuña'i ha mitãpyahu ñeñangareko, ñemokyre'ỹ ha ñepysyrõ. CODENI rembiapotee Concepción Departaméntope ojejapo háicha

Roberto David Pereira Cardozo*
Poder Judicial. Concepción, Paraguay

Resumen

El presente artículo presenta los resultados de una investigación que aborda la problemática relacionada al trabajo que realizan las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, en adelante CODENI. Tiene como objetivo principal la evaluación y análisis de los procedimientos de protección, promoción y defensa de los derechos del niño, niña y adolescente, aplicados en el departamento de Concepción. Se aplica la metodología con enfoque cualitativo, se produce un conocimiento de nivel analítico, a partir de entrevistas y documentos examinados. La investigación sostiene que se impone la necesidad de la implementación de un código de procedimientos en el que queden plasmados los pasos a seguir para la atención, la sistematización de los registros de los hechos en los que toman intervención, la definición de una fuente de financiamiento del trabajo, y la selección del director o directora, a través del concurso público de oposición, condiciones para una conducción eficiente y eficaz de una gestión delicada destinada a uno de los sectores más vulnerables de la población. Los resultados presentados en este artículo son producto de la investigación desarrollada en los años 2015 y 2016 durante la elaboración de la Tesis de Maestría en Derecho Civil y Procesal Civil.

Palabras claves: niñez, adolescencia, derechos, procedimientos, garantías, protección.

Recibido: 09.05.18 Aceptado: 30.10.18

* Juez Penal de Garantías de Yby Yau. Email: rodaperca@gmail.com

Abogado, Notario y Escribano Público, Magister en Derecho Civil y Procesal Civil, Magna Cum Laude, Universidad Americana. Egresado de la Escuela Judicial del Paraguay - Concepción. Especialista en Didáctica para la Educación Superior. Maestrando en la Maestría en Derecho Penal y Procesal Penal UA. Asistente Fiscal del MP en el Fuero Penal, Ejecución Penal y Civil, durante 15 años y 4 meses.



Abstract

This article presents the results of an research that covers the problematic related to the work performed by the Municipal Counselling for the Rights of Children and Adolescents, CODENI onwards. The research's main aim is to evaluate and analyse the procedures of protection, promotion and defense of children's and adolescents' rights, applied in the Department of Concepción. The methodology is qualitative, which creates knowledge at an analytical level, based on interviews and documentation. This paper sustains the need for implementation of a procedure code with detailed guideline to follow, in order to offer support, it also states the need for systematization of the records of cases in which CODENI takes action, definition of financing source, and selection of director, through admission by public competition, all these are seen as conditions for efficient manage conduction, dedicated to one of the most vulnerable sectors of the population. The results published in this article are the product of a research conducted in the years 2015 and 2016, during the making of the Masters Thesis in civil law and civil procedural law.

Key words: childhood, adolescence, rights, procedures, guarantees, protection

Ñemombyky

Ko jehaipy rupive oñemoguahẽ mba'emba'épa ojejuhu peteĩ jehapykuereka omombe'úva mba'éichapa omba'apo Consejería Municipal oipysyrõva Mitã ha Mitãpyahu Derécho, ko'a guive oñemohératava CODENI. Ojeheka ko tembiapópe ojejesareko ha oñehesa'ỹijo mba'éichapa oñeñangareko, oñemokyre'ỹ ha oñepysyrõ mitã'i, mitãkuña'i ha mitãpyahu kuéra Concepción Departamento-pe. Kovarã oñembohape enfoque cualitativo, oñeguenohẽ kuaapy ñemongetakuéra ha kuatiakuéra oñehes'ỹijo ha ojehecha porã rire. Ko jehapykuererekápe osẽ tekotevẽha ojejapo peteĩ ñe'ẽhai he'íva tembiaporãkatu omombe'uhápe peteĩteĩ mba'éicha oñeñangareko va'erã. Oñemohenda porã va'erã avei kuatia ñongatuha ojehejaha umi oikóva oñembokuatiapýva ha oñemboguatáva, tojekuaa mamóguiva ojehepy me'ẽve tembiapo rehegua, myakãhárakuéra jeporavo, oikóva pe ñeño'ha'ã jovái. Ñemboguatakuaapy iporãháicha maymave tapicha ikangyvévape guarã. Ko jehaipýpe ojejuhu ha oñemombe'úva osẽ jehapykuerereka oikova'ekue ary 2015 ha 2016pe, ojejapo aja Tesis Maestría rehegua, Derecho Civil ha Procesal Civil-pe.

Ñe'ẽ tee: mitã, mitãpyahu, derécho, ñe'ẽhai, jeroviapy ha ñeñangareko



Introducción

Conforme a los datos de UNICEF – Paraguay: “...durante mucho tiempo los niños fueron considerados una categoría residual de personas, carentes de verdaderos derechos humanos” (2001, p. 143). Sus derechos como tales, de manera independiente, no fueron incorporados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, uno de los documentos fundamentales de la Revolución Francesa.

Fue recién más de un siglo después, en 1924, que, en Ginebra, la Sociedad de las Naciones aprobó la Declaración sobre los Derechos del Niño, basada en una manifestación de 5 puntos conocida como Declaración de Ginebra, formulada en 1923, por Eglantyne Jebb, activista social británica, fundadora de la organización no gubernamental Save the Children, *Protejan a los niños* en español, creada en 1919.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1948 una versión ligeramente más amplia que la Declaración de Ginebra y adoptó en 1959 “los principios básicos de protección y bienestar de los niños” (Cantwell, 2001, p. 153). La Organización de las Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Niña el 20 de noviembre de 1989, obteniéndose un reconocimiento de la comunidad internacional a las necesidades específicas de los niños como seres humanos.

La mayoría de los países de América Latina hicieron cambios en su legislación para proteger los derechos de la niñez luego de la respectiva ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, el instrumento internacional de protección de derechos humanos que mayor aceptación y reconocimiento ha tenido. La mayoría de los Estados han optado por denominar Código de la Niñez y la Adolescencia al cuerpo legal, a través del cual se asegura el amparo de los derechos reconocidos en el mismo. Pese a la adopción de la Convención, los niveles de implementación del acuerdo internacional en los diferentes países son heterogéneos. La ratificación del convenio es insuficiente si no se complementa con el trabajo de instituciones nacionales que hagan efectivo el cumplimiento de los derechos contemplados en el instrumento legal (Morlachetti, 2013).

El 02 de setiembre de 1990 entró en vigor en Paraguay la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Cantwell, 2001), mediante la Ley n.º 57/90, que aprobó y ratificó el documento sancionado durante el 44º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, llevado a cabo el año anterior en Nueva York.



La Constitución Nacional del Paraguay en el artículo 54 establece: la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación.

Señala igualmente el mencionado artículo de la Carta Magna que “cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores”. Paraguay ratificó, el 20 setiembre del año 1990, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño a través de la Ley n.º 57/90, y promulgó en el año 2001 el Código de la Niñez y la Adolescencia, mediante la Ley n.º 1680/01, que creó el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia art.37 al igual que los órganos ejecutivos, como la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia art.39 en el plano nacional y la Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) –en el ámbito municipal art.49–, así como los órganos consultivos tales como el Consejo Nacional art.42, los Consejos Departamentales art.44 y los Consejos Municipales de la Niñez y la Adolescencia art.46, que integran el sistema cuya lógica organizativa, al menos de acuerdo a lo que señala la ley, es descentralizada.

Si bien es cierto que el paso dado por el país es importante, factores como la falta de lineamientos operativos claros, plasmados en la ley, de manera específica para el nivel municipal, imposibilitan el desarrollo de acciones y actividades que ayuden a cumplir el fin principal de resguardar los derechos de los niños, de las niñas y de los adolescentes.

Las atribuciones otorgadas a las CODENI resultan insuficientes ante la precariedad en que se desenvuelven las oficinas de las consejerías, a menudo en espacios marginales habilitados por las municipalidades, la asignación presupuestaria para un solo funcionario, el director o directora, que además es baja para la alta responsabilidad que le es confiada, la escasa posibilidad de contar en esas condiciones con un equipo multidisciplinario que ayude en la atención de los casos recibidos, tal como establece la ley y otros aspectos desencadenados por las situaciones señaladas.

A todo esto, debe sumarse el escaso presupuesto otorgado por las municipalidades, a la atención del sector vulnerable de la población como es el caso de la niñez y la adolescencia, así como también, la falta de criterios reglamentados, la designación del funcionario o funcionaria que debe dirigir una oficina clave para alcanzarse los fines perseguidos en favor del segmento poblacional.

El problema que se enuncia se traduce en una escasa capacidad de respuestas



a los casos de vulneración de derechos de los niños, de las niñas y adolescentes que llegan a las Consejerías, reduciéndose su trabajo a una cotidianeidad intrascendente que genera frustración, principalmente en los segmentos más humildes de la sociedad, justamente quienes menos alternativas tienen de lograr que sus denuncias sean escuchadas y atendidas. Este trabajo se propuso evaluar los procedimientos de los servicios brindados por cinco (5) CODENI del departamento de Concepción, a fin de comprender rigurosamente, identificar sus principales debilidades, y a partir de ello realizar una propuesta de puntos de mejora que se traduzcan, operativamente, en una atención digna y de calidad.

Como señala Barboza (2001) las CODENI se encuentran en el máximo nivel de ejecución, por lo que para comprender mejor la aplicación concreta de lo que la ley establece y el ajuste que debe realizarse, para adecuar a las situaciones que plantea la realidad, es necesario visualizar el nivel sobre el cual descansa la política pública destinada a la niñez y la adolescencia, es decir, las consejerías.

Marco teórico

Sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en adelante UNICEF define como “sistemas de protección de la infancia al conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos, en especial en los de bienestar social, educación, salud y justicia” (Morlachetti, 2013, pp. 11-12).

Los códigos de la niñez aprobados en la mayoría de países de América Latina adquirieron, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, un nuevo enfoque desde la perspectiva de los derechos de la infancia, transformándose en el marco interpretativo y director de las políticas públicas integrales favorables a la infancia. Los códigos son leyes de alto rango constitucional que resuelven conjuntamente los derechos recogidos en los tratados internacionales.

Del análisis de dichos códigos, utilizando para ello las categorías subyacentes en la Convención, se llega a la conclusión de que los códigos de la niñez tienen un alto grado de concordancia con la misma. Con respecto a los derechos de protección en situaciones de riesgo social la mayoría de los códigos es poco sistemática, ofreciendo una lectura dispersa de la Convención. Así, se aprecia, como hemos señalado, que algunos códigos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela) definen, por ejemplo, el maltrato, pero se conforman con relacionar una serie de situaciones de riesgo, sin matizar las consecuencias y los grados de gravedad de las mismas (Dávila y Naya, 2012, p.110).



Un estudio patrocinado por UNICEF y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en adelante CEPAL, elaborado por el consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Alejandro Morlachetti, ha estudiado y comparado las legislaciones y códigos sobre infancia en cuatro países de América Latina y el Caribe, los fundamentos jurídicos del establecimiento de los Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia, en adelante SNPI, las instituciones que los componen, las funciones y sus competencias.

El análisis del trabajo encontró que en algunos países no existen sistemas de protección fundamentados en leyes de protección integral. El caso chileno es un ejemplo conforme lo resalta Morlachetti.

Chile no tiene una ley de protección integral y por lo tanto tampoco tiene un sistema nacional de protección Integral (...) Sí se han promulgado una serie de normas orientadas al cumplimiento de las obligaciones que Chile ha contraído al ratificar la CDN. Entre dichas reformas destacan (...) la Ley n.º 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social y Chile Crece Contigo que es según la propia definición de la ley un subsistema de Protección Integral de la Infancia, cuyo objetivo es acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar (2013, pp. 21-22).

El Código de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay, dispuso en el artículo 37 la creación del Sistema de Protección:

Créase el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia, en adelante «El Sistema», competente para preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del niño y del adolescente. El Sistema regulará e integrará los programas y acciones a nivel nacional, departamental y municipal (art. 37, Ley n.º 1680/2001).

El Sistema de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia de Paraguay se encuentra integrado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con rango de ministerio (art. 39, Ley n.º 1680/2001); el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, al que la ley mencionada asigna la función de formular políticas públicas (art. 42 y 43); los Consejos Departamentales, encargados de aprobar planes y programas para los departamentos (art. 44 y 45); los Consejos Municipales, cuya responsabilidad es orientar sus gestiones al desarrollo de programas de atención y promoción integral de los derechos del niño



y adolescente (art. 46 y 47); y las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), cuyo fin es prestar servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos del niño y adolescente (art. 48).

Políticas públicas

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en adelante PNUD, define política pública como el “conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades” (PNUD, s/f, p.41).

PNUD enfatiza que las políticas públicas intentan solucionar problemas de diferentes tipos: económicos, sociales, de infraestructura, ambientales, entre otros. En este caso, se prestará especial atención a las políticas sociales que se ocupan de los problemas sociales de una población particular: las mujeres y los hombres afrodescendientes. Las políticas públicas pueden estar orientadas a toda la población –en este caso se habla de políticas universales– o dirigirse a solucionar algún problema de un grupo específico –en este caso se habla de políticas focalizadas. Las políticas focalizadas responden a la necesidad de restituir un derecho vulnerado, mitigar una situación crítica o emprender acciones diferenciadas según las características de la población (s/f, pp.41-42).

La implementación de políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia tropieza con importantes dificultades en América Latina y el Caribe. Según Morlachetti, en Jamaica no “existiría un órgano rector y de coordinación de las políticas y programas sobre infancia y adolescencia” (2013, p.64), lo cual se visualiza en el interrelacionamiento institucional. “El Ministerio de Educación, el Ministerio de Seguridad Nacional y el Ministerio de Justicia, elaboran y ejecutan sus propias políticas sobre infancia sin necesariamente articular con las instituciones del sistema de protección” (Op. p.29). La ley de protección integral de la niñez y la adolescencia de Guatemala “no tiene una regulación específica sobre cómo deben coordinarse las instituciones responsables del sistema” (Ibídem, p.29).

En Paraguay, un estudio realizado en el departamento de Itapúa por Rosalba Garay demuestra que tanto el Consejo Departamental como el Consejo Municipal de Bella Vista terminan realizando acciones concretas y específicas de ayuda individual pero no la formulación de políticas públicas, tampoco existe coordinación de programas entre las instituciones encargadas de protección a la niñez y la adolescencia.

En el Consejo Departamental, que tiene como objetivo actual la protección de los adolescentes privados de su libertad, en su primera reunión del año 2010 decidió visitar personalmente el centro de rehabilitación en el que se encuentran adolescentes que cometieron delitos para recabar datos sobre el



nivel de protección de derechos. Esta acción es muy loable, pero no es de las que se espera de un Consejo de la Niñez y la Adolescencia, que en todo caso debería solicitar la remisión de los datos existentes y exigir a los responsables del centro de rehabilitación que mantengan en forma permanente una base de datos adecuada y actualizada sobre el nivel de protección de los derechos de adolescentes reclusos (...) El accionar de la SNNA¹ dentro del distrito es nulo, no hay comunicación ni coordinación con la misma. Esto trae como resultado que dentro del distrito no se conocen cuáles son los planes, las acciones y programas que se llevan a cabo a nivel nacional, no se cuenta con ningún tipo de apoyo de la institución como capacitaciones, materiales de difusión de derechos y asistencia profesional (Garay, 2012, pp. 123 -125).

Baja capacidad de la gestión municipal

La aplicación de políticas públicas es mucho más crítica en los gobiernos municipales de América Latina. En Costa Rica el funcionamiento ineficaz de los sistemas impide la implementación de programas de protección en las comunidades más vulnerables.

Respecto a las falencias en el nivel local, se confirman las brechas en el cumplimiento del Código también en el “VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia” elaborado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia en un esfuerzo concertado con la Universidad de Costa Rica y UNICEF, donde se afirma que a más de diez años de promulgado el Código, el SNPI ha funcionado sin estructuras integradas que lo relacionen en el nivel local directamente con los niños, las niñas y adolescentes (Morlachetti, 2013, p.27).

Lo anterior conforme lo sostiene Sanabria es el gran desafío de la política pública destinada a la niñez y la adolescencia del mencionado país centroamericano.

Su principal meta consiste en constituirse plenamente en la instancia generadora de políticas nacionales en materia de niñez y adolescencia. Asimismo, se deriva de lo anterior su función integradora del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia, en la medida en que cumpla su papel de auditoría de los compromisos y tareas asignados a sus diferentes componentes. Requiere de la transición necesaria para delegar progresivamente la atención integral en las instancias adecuadas (gobiernos locales). Un complemento indispensable de este nuevo enfoque es el desarrollo de modelos de trabajo acordes a las necesidades de

¹Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia



las personas menores de edad. De lo cual se desprende que ello no es posible sin la investigación y sistematización permanentes que permitan el rompimiento de los ciclos políticos (2014, p. 43).

La realidad boliviana no es muy diferente a la de Costa Rica, de acuerdo a las evaluaciones internacionales.

(...) según lo informado por el Estado se presenta como un desafío el bajo nivel de institucionalidad de las defensorías municipales de la niñez y adolescencia dentro del gobierno municipal, que no garantiza la calidad y sostenibilidad del servicio. Las capacidades técnicas y de gestión de las defensorías son limitadas en la defensa y restitución de derechos, así como en acciones de promoción de derechos y prevención de riesgo social (Morlachetti, 2013, p.18).

Un informe de UNICEF señala que existe debilidad en los procedimientos de los gobiernos locales de Guatemala para llevar adelante “acciones de prevención, detección, atención y reintegración familiar de la niñez vulnerada en sus derechos” (UNICEF, 2012, citado por Morlachetti, 2013, p.29).

En Paraguay, la cercanía temporal y espacial de las consejerías municipales con el niño o niña (Mingo, 2001, p.246), responde a una estrategia organizativa que se constituye en el máximo nivel de ejecución del sistema de protección a la infancia y la adolescencia (Barboza, 2001). “El objetivo de esta estrategia, es lograr al máximo posible, acercar los servicios y su atención a los beneficiarios y adecuarlos a sus necesidades, identificadas fácilmente por el servicio, debido a la proximidad con el usuario” (p.252). Resoluciones extrajudiciales de problemáticas que afectan a los niños, las niñas y adolescentes y descentralización son 2 pilares fundamentales del trabajo de las CODENI.

La propuesta de las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente surge como estrategia de aplicación de estos derechos y se encuentra sustentada en dos directrices políticas: la desjudicialización de los problemas sociales y la descentralización como estrategia para el desarrollo de servicios públicos accesibles y eficientes (Benítez, 2001, p.263).

Pese a contarse en Paraguay con instituciones integrantes del sistema de protección integral a la infancia y la adolescencia, “su funcionamiento es aún parcial y la mayoría de las veces inefectivo” (Garay, 2012, p.122), en especial en los niveles municipales donde la falta de planificación de las gestiones es una realidad en la que se encuentran sumergidos los gobiernos locales.

Pereira sostiene: La urgencia y la cotidianeidad en el ámbito municipal,



conspiran contra la posibilidad de llevar adelante un emprendimiento planificado (...) La planificación de las actividades se realiza sólo a corto plazo, y no están definidos las políticas y objetivos estratégicos a plazos mayores (...) Tampoco se tienen definidos los indicadores para seguir la cobertura, como así mismo la calidad del servicio y el cumplimiento de las metas, por lo que no existen evidencias de mejora en los servicios que prioriza la municipalidad (...) La Agenda Ciudadana permaneció inactiva durante un año. El documento fue elaborado para ser una guía de la gestión municipal, sin embargo “así como están las cosas no pasa de un listado ordenado de buenos deseos de reclamos ciudadanos” (...) Las evaluaciones no han podido encontrar un plan de desarrollo con al menos un horizonte de 3 años donde se utilizan elementos identificados en el diagnóstico, resaltando que la institución no tiene definidas políticas u objetivos estratégicos, lo que impide visualizar actividades o proyectos impulsados, anualmente, y vinculados a los objetivos estratégicos (2012, pp.152-160).

Asignación presupuestaria

La Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Niña, ratificada por Paraguay, establece en su artículo cuarto:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (art. 4, Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Niña).

Más allá de una experiencia concreta del municipio de Bella Vista, del departamento de Itapúa, cuyas autoridades municipales establecieron en el 2009 un rubro específico destinado a acciones concretas a favor de la niñez y la adolescencia, mediante la ordenanza municipal N° 48/2009, la financiación de las gestiones de las CODENI depende de la voluntad política de los intendentes municipales de turno (Garay, 2012), una importante dificultad para su efectivo funcionamiento. “La tarea encomendada por la Ley a la CODENI es muy amplia, pues debe encargarse de dar protección integral a la niñez y la adolescencia aquejada por problemas sociales” (p.122).



La baja cantidad de recursos económicos destinados a la financiación del trabajo de las instituciones integrantes de los sistemas integrales de protección a la niñez y la adolescencia, y la inexistencia de fondos seguros, son dificultades generales en los países de América Latina y el Caribe. Brasil es una de las pocas excepciones en las que se establece una fuente concreta de cobertura del presupuesto del sistema.

El Estatuto de la Niñez y la Adolescencia establece como novedad en el aspecto de recursos presupuestarios, la creación y el mantenimiento de fondos (nacional, distrital, estatal y municipal) (...) vinculados a sus respectivos Consejos Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, con el fin de financiar programas prioritarios dirigidos específicamente a niños, niñas y adolescentes amenazados o violados en sus derechos. Entre las diferentes fuentes de financiamiento de los fondos, es destacable lo dispuesto por el art. 260 del Estatuto que establece que los contribuyentes podrán deducir del impuesto sobre la renta, las donaciones realizadas a los fondos de Derechos Niños y Adolescentes a nivel nacional, estatal o local. (En el caso de las empresas pueden donar a los fondos hasta el 1% del impuesto sobre la renta y las personas físicas hasta el 6% del impuesto a la renta conforme a sus declaraciones impositivas) (Morlachetti, 2013, p.21).

Método

Para alcanzar los objetivos de la presente investigación, al considerar las fuentes a las que se recurrió, entrevistas y documentos, se optó por el enfoque cualitativo. La investigación se apoyó en varias fuentes para conectar los distintos elementos del problema de estudio y realizar una interpretación acabada de los diferentes aspectos planteados.

Los directores de las CODENI fueron los sujetos principales de esta investigación, y los documentos oficiales los insumos claves para tener una amplia comprensión del objeto de estudio. Ambas fuentes ayudaron a responder a las preguntas del trabajo. Específicamente, cinco directores de las Consejerías de Concepción, Horqueta, Yby Yaú, Loreto y Belén fueron entrevistados.

Teniendo en cuenta el enfoque eminentemente cualitativo de la presente investigación, no se pretendió que las personas entrevistadas, y los documentos a los que se accedió, sean una muestra representativa de una población general como en el caso de los estudios exclusivamente cuantitativos.



Análisis de resultados

Contexto departamental

En cinco de los siete distritos del departamento de Concepción se encuentran instaladas oficinas de las CODENI, dependientes de los gobiernos municipales de las capitales distritales: Concepción, Yby Ya'u, Horqueta, Loreto y Belén.

En el departamento de Concepción, de acuerdo con las proyecciones poblacionales para el año 2016, viven aproximadamente 110.000 personas de 0 a 19 años de edad, de una población total de 240.495 habitantes, lo que equivale al 46% de los pobladores de todo el departamento.

Los habitantes de 0 a 17 años de edad son sujetos del Código de la Niñez y la Adolescencia, de acuerdo a lo señalado por el artículo tercero de la Ley n.º 2169 del año 2003, la que establece la mayoría de edad¹.

En el distrito de Concepción, que es la capital departamental, vive el mayor número de personas de 0 a 19 años de edad de todo el departamento, más de 37.000 habitantes. Le sigue Horqueta, con más de 27.000 habitantes de 0 a 19 años de edad². En tercer lugar, se posiciona el distrito de Yby Yaú, con casi 14.000 pobladores de esas edades. En Loreto residen más de 8.400 personas de 0 a 19 años. Belén es el distrito del departamento de Concepción con menor cantidad de habitantes cuyas edades están comprendidas entre los 0 a 19 años de edad.

¹Se toma en cuenta el grupo etario de 0 a 19 años, a falta de un corte de la contabilización de habitantes hasta los 17 años de edad en el documento "Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, según distrito, 2000-2025", de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGECC).

²art. 3º, Ley n.º 2169/03, que establece la mayoría de edad: Modificase el art. 1º de la Ley n.º 1702/01, el cual queda redactado de la siguiente manera: art. 1º A los efectos de la interpretación y aplicación de las normas relativas a la niñez y a la adolescencia, establécese el alcance de los siguientes términos: a) Niño: toda persona humana desde la concepción hasta los trece años de edad; b) Adolescente: toda persona humana desde los catorce años hasta los diecisiete años de edad; y c) Mayor de edad: toda persona humana desde los dieciocho años de edad.



Cuadro n.º 1

Resumen de número de habitantes de 0 a 19 años de edad en el departamento de Concepción y en los distritos en donde existen oficinas de CODENI

Edades	Departamento de Concepción	Distritos				
		Concepción	Horqueta	Yby Yaú	Loreto	Belén
0-4	29.110	9.917	7.266	3.695	2.240	1.503
5-9	27.981	9.533	6.984	3.552	2.154	1.445
10-14	26.680	9.089	6.659	3.387	2.054	1.378
15-19	25.790	8.784	6.438	3.274	1.986	1.332
Total	109.561	37.323	27.347	13.908	8.434	5.658

Fuente: Elaboración propia sobre datos de DGEEC (2015)

Proceso de atención de casos de niños, niñas y adolescentes

En la oficina de la CODENI del distrito de Concepción, las quejas y denuncias acercadas se constituyen en la manera más frecuente en que se tiene conocimiento sobre casos o posibles violaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, aunque también a veces las denuncias difundidas a través de los medios de comunicación o las consultas realizadas en el local de CODENI son otras formas menos frecuentes en que se toma conocimiento sobre los diferentes casos. Los vecinos y las vecinas de los afectados y las afectadas son quienes más realizan denuncias o quejas, las que son presentadas personalmente en la oficina de la consejería o por teléfono.

En el distrito de Horqueta se toma conocimiento de los casos o posibles violaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes mediante las quejas acercadas a la oficina de CODENI. Quienes más lo hacen son los familiares de los afectados y las afectadas, de manera personal ante el responsable de la Consejería. Una de las razones que motiva a las madres a apersonarse en la CODENI de Horqueta es el reclamo de asistencia alimenticia para sus hijos, para lograr que los padres se hagan cargo de una suma mensual para el efecto. El conocimiento de los posibles casos mediante la difusión de denuncias en los medios de comunicación es prácticamente nulo en el distrito.

En Yby Ya'u, como en el caso del distrito de Concepción, las denuncias y las quejas acercadas a la CODENI son las maneras más frecuentes de enterarse de casos que podrían constituirse en la violación de derechos de niños, niñas y adolescentes

Son los familiares quienes ejercen el derecho de la denuncia o la queja, las que son presentadas de manera personal a la consejería. Las denuncias mediáticas sobre posibles hechos de violaciones de esos derechos son casi inexistentes.



En Loreto, las denuncias presentadas en la CODENI son la manera más frecuente de enterarse de los casos que afectan a niños, niñas y adolescentes; los vecinos son quienes más denuncian, acercándose de manera personal a la sede de la consejería. A veces son los medios de comunicación el canal de difusión de hechos que podrían constituirse en violaciones de derechos.

En Belén el conocimiento de los casos se produce de manera más frecuente a partir de consultas y quejas acercadas a la CODENI; también mediante denuncias realizadas en la Consejería y la difusión por parte de los medios de comunicación de la violación de derechos de niños, niñas y adolescentes. Los familiares de los afectados y las afectadas son quienes más se acercan hasta la CODENI a consultar o presentar sus quejas o denuncias, de manera personal y también por teléfono.

Recepción de casos

Una vez conocidos los casos de violaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, dichos casos son recibidos, para lo cual son primeramente registrados en la CODENI del distrito de Concepción en un libro de recepción de casos, se toma nota de los datos personales de la víctima y del denunciante; dichos datos no son sistematizados, por lo que no se cuenta con datos estadísticos. Las entrevistas con los afectados, las afectadas, los denunciantes y las denunciantes con relación a los casos son realizados en un espacio compartido con la Dirección de Protección Especial (DIPROE) de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. La verificación de los casos denunciados realiza la consejería contactando con allegados de los afectados y las afectadas en el lugar en que se produjo el hecho.

En Horqueta, también son registrados los casos en un libro de recepción de casos en el que son consignados los datos del afectado y de sus familiares más cercanos. Dichos datos, como en el caso de Concepción, no son sistematizados, por lo que no se tienen datos estadísticos de los diferentes casos que son recibidos en la CODENI de Horqueta. Las entrevistas con los denunciantes o afectados se realizan en una oficina independiente de la consejería. La verificación de los hechos denunciados es realizada contactando con los familiares de la víctima.

En Yby Yaú, los datos de los denunciantes, afectados, lugar y fecha en que se produjo el caso de violación de derechos de niños, niñas o adolescentes, son registrados en un acta de manifestación. Los datos tampoco son sistematizados, lo que imposibilita contar con datos estadísticos de los hechos que llegan a la CODENI del lugar. Las entrevistas con los denunciantes o afectados se realizan en la oficina del Juzgado de Paz local, mientras que la verificación de los casos se hace contactando con familiares y vecinos.



En Loreto los casos son registrados en un libro de actas, en el que se anotan los datos personales, el barrio y el problema, los que no son sistematizados por la CODENI, que de esta manera no cuenta con datos estadísticos sobre las denuncias que recibe. Las entrevistas a quienes se acercan a denunciar y a las víctimas de los hechos de violaciones de derechos de niños se realiza en el espacio asignado a la consejería, el que es compartido por otras dependencias municipales cuando hay mucho trabajo, por lo que el ambiente en que se realizan las conversaciones no es discreto. La verificación de los casos se realiza contactando con maestros y vecinos del afectado.

En Belén los hechos denunciados son registrados en un formato proporcionado por la Secretaría de la Nacional de la Niñez y la Adolescencia, son anotados los datos personales del denunciante, el denunciado y el caso, los que, como en las otras consejerías del departamento, no son sistematizados y, por ende, no se cuentan con datos estadísticos. Las entrevistas a los denunciantes, afectados y afectadas se realizan en la oficina de la CODENI, la que no es compartida con otras dependencias municipales. La verificación de los casos es realizada en el lugar en que se produjo el hecho a fin de confirmar las denuncias.

Intervención en casos por parte de las CODENI

Tras la presentación de una denuncia en una oficina de alguna *Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente* (CODENI), se espera su intervención orientando al recurrente, la convocatoria a las partes involucradas en un conflicto que riñe con los derechos de un niño, una niña o adolescente, a fin de lograr un acuerdo extrajudicial, o, en caso de no poder resolverse el caso en la consejería, la derivación del conflicto a otra instancia, es decir, al Ministerio Público, el Juzgado u otra institución, de acuerdo a las circunstancias de los hechos.

En Concepción, la orientación al denunciante o a la víctima la realiza exclusivamente el consejero, quien no cuenta con el apoyo de un equipo de profesionales, como abogados, psicólogos, trabajadores sociales, que colaboran con la CODENI.

La convocatoria a las partes de un conflicto originado por un hecho de violación de derechos de niños, niñas o adolescentes, se hace a través de una citación escrita. En caso de acuerdos a los que llegan las partes no son homologadas ante el Juzgado ni consignados en un libro de acuerdos, sino que solo permanecen en la oficina. Los casos que no son resueltos en la consejería son derivados principalmente a la Policía, Ministerio Público, Juzgado o Defensoría Pública.



En Horqueta la orientación al denunciante o la víctima realiza solo el consejero, que en ocasiones cuenta con el apoyo de una psicóloga. Las convocatorias a las partes se hacen de manera escrita. Los acuerdos se realizan solo de forma verbal. Los casos que no pueden resolverse son derivados a la Policía, al Ministerio Público, al Juzgado, la Defensoría Pública o al Registro Civil.

Los acuerdos alcanzados en la CODENI de Yby Yaú, a diferencia de lo que ocurre en las otras consejerías, son escritos y homologados ante el Juzgado de Paz. Las convocatorias a las partes involucradas en un conflicto también son convocadas de manera escrita. Las orientaciones a los afectados o denunciantes son realizadas exclusivamente por el consejero. No se cuenta con el apoyo de un equipo de profesionales. Los casos que no pueden resolverse son derivados al Juzgado de Paz.

En Loreto, las orientaciones son realizadas igualmente de manera exclusiva por el consejero. La convocatoria a las partes es escrita al igual que los acuerdos, los que son consignados en un libro de actas, pero no homologados ante el Juzgado de Paz. Los casos no resueltos son remitidos principalmente al Ministerio Público o al Juzgado.

En Belén tampoco se cuenta con un equipo de apoyo integrado por profesionales, por lo que las orientaciones las realiza el consejero. Las partes son convocadas a través de una citación escrita. Los acuerdos a los que llegan se conservan en la oficina por “ser extrajudiciales”. Los casos no resueltos son derivados a la Policía, al Ministerio Público, al Juzgado, a la Defensoría Pública o al Registro del Estado Civil de las personas.

Seguimiento de casos por parte de las CODENI

Una vez que la CODENI toma intervención en un determinado caso de violación de derechos de niños, niñas o adolescentes, y se hayan tomado las medidas correspondientes, es de esperar que se realice un seguimiento, consistente en una verificación presencial en el lugar donde vive la víctima, la comprobación del cumplimiento de los acuerdos asumidos por las partes o la recepción de informes al respecto.

En Concepción, la verificación se realiza de manera presencial, visitando el lugar de residencia del afectado, a partir del aviso que reciba la consejería de una de las partes o de los integrantes del entorno del niño, niña o adolescente.

En efecto, son los familiares, maestros o terceros quienes colaboran en el seguimiento de los casos; no se cuenta con acompañamiento de profesionales debido a que la CODENI carece de un equipo de técnicos colaboradores. Dependiendo del caso, las verificaciones se realizan dos veces a la semana.



En Horqueta, las verificaciones se realizan a través de visitas domiciliarias cuando se presentan quejas de algunas de las partes involucradas en un conflicto relacionado a la violación de derechos de niños, niñas o adolescentes, o del entorno del afectado. El seguimiento no es periódico, “solo cuando la gente pide”. En algunos casos colaboran en el seguimiento los familiares.

El seguimiento en Yby Yaú no lo realiza la CODENI sino el Juzgado de Paz. La verificación, según el responsable entrevistado de la consejería, se hace de manera presencial, a partir del aviso de incumplimiento de acuerdos de alguna de las partes. La consejería acompaña las visitas domiciliarias. El seguimiento no cuenta con la colaboración de terceros que forman parte del entorno, familiares o maestros, o profesionales que apoyan a CODENI.

La verificación domiciliaria se pone en marcha por parte de la CODENI de Loreto “sólo cuando los casos son graves”. En tal situación el responsable de la consejería acude a la residencia del afectado a fin de comprobar el cumplimiento de acuerdos pactados entre las partes involucradas. Los seguimientos cuentan con el apoyo de familiares, maestros u otros integrantes del entorno.

Son los pedidos de la Fiscalía los que ponen en marcha la verificación presencial de la CODENI de Belén en la residencia del afectado. La periodicidad del seguimiento, según el responsable de la consejería, es mensual, aunque la iniciativa de la verificación no es suya, sino, como se dijo, del Ministerio Público, se considera innecesario dicho procedimiento porque en el —70% de los casos se llega a acuerdos—.

Llama la atención que se hable de porcentaje cuando no se cuenta con una sistematización de los datos en la CODENI de Belén, y por ende, la información estadística es inexistente. En todo caso sería una estimación que no tiene el sustento de una base de datos.

Asignación presupuestaria

Otro aspecto que permite comprender la gestión de las consejerías del departamento de Concepción tiene que ver con los recursos asignados por las municipalidades para su puesta en funcionamiento. Las declaraciones de los directores entrevistados son elocuentes y muestran la escasa asignación presupuestaria a una temática que discursivamente se considera de mucha importancia.



Cuadro n.º 2

Recursos asignados a las CODENI del departamento de Concepción

Distrito	Recursos asignados
Concepción	“Cobro el salario mínimo. No tenemos vehículo, para el combustible recibimos ayuda a veces”.
Horqueta	“No hay un presupuesto, solo nos provee vehículo para hacer las visitas y verificaciones”.
Yby Yauí	“No contamos con presupuesto, cubrimos algunos gastos de abrigo y alimentos”.
Loreto	“Solo mi sueldo, 500.000 Gs”.
Belén	“No contamos con rubros, solamente con la ayuda del intendente cuando la solicitamos”.

El Plan Estratégico Institucional, 2014 – 2018, de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, identifica precisamente como una de las amenazas al éxito de las gestiones la escasa asignación presupuestaria para la niñez y la adolescencia.

El objetivo 1 de la mencionada política: Consolidar las capacidades del SNPPI¹ para gestionar políticas públicas con enfoque de derechos tiene como una de sus líneas de acción el monitoreo de la ejecución de los presupuestos públicos dirigidos a la inversión en niñez y adolescencia.

Medidas de rectoría, servicios prestados y apoyo a ejecución de medidas alternativas

El inciso “c” del artículo 50 del Código de la Niñez y la Adolescencia establece como potestad de la CODENI, la habilitación de entidades públicas y privadas dedicadas a desarrollar programas de abrigo, y clausurarlas en casos justificados.

El mismo artículo, en su inciso “h”, faculta a la Consejería a proveer servicios de salas maternas, guarderías y jardines de infantes para la atención del niño cuyo padre o madre trabaje fuera del hogar. Igualmente, en el inciso “f”, le da la atribución *de apoyar la ejecución de medidas alternativas a la prisión*. Ninguna de las CODENI del departamento de Concepción emplea las atribuciones que están contempladas en la Ley n.º 1680/2001. La única excepción la constituye la Consejería de Horqueta, la que sin embargo apoya la ejecución de medidas

¹Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia

²MIDAMOS no cuenta con datos de la gestión de calidad de los servicios de la municipalidad de Yby Yauí



alternativas a la prisión de adolescentes “*muy pocas veces*”.

Los datos del sistema de medición de la calidad del servicio de las municipalidades, *Midamos* nos permite entender las razones de la prácticamente nula acción de rectoría de programas de abrigo, provisión de servicios de cuidados infantiles y apoyo de ejecución de medidas alternativas a la prisión.

Las cuatro municipalidades del departamento de Concepción cuya gestión fue analizada por *Midamos* (Concepción, Horqueta, Loreto y Belén), y que cuentan con una oficina de CODENI, tienen la calificación cumple con respecto al servicio de promoción de la niñez y la adolescencia. Probablemente, contar con una oficina de la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, en funcionamiento, es la razón de la mencionada calificación.

Sin embargo, cuando *Midamos* analiza la calidad de los servicios brindados por las municipalidades estudiadas, se empieza a notar las deficiencias de los mismos. Tres de los cuatro gobiernos municipales analizados no tienen definidos con claridad los indicadores para medir la cobertura de los servicios. Esto se comprueba al contrastar los resultados de este trabajo de investigación, los que muestran, como se vio anteriormente, la falta de sistematización de datos sobre los casos recibidos y atendidos en las CODENI del departamento de Concepción y por ende, la falta de datos estadísticos.

Los cuatro gobiernos municipales analizados por *Midamos* no cuentan con un sistema de medición de desempeño con metas e indicadores de la calidad de los servicios brindados y una evaluación periódica del grado de cumplimiento. A partir de esto se entiende que, pese a sus atribuciones, las consejerías, dependientes de las municipalidades, no implementan medidas de rectoría de programas de abrigo, no proveen de servicios de cuidados infantiles y no apoyan la ejecución de medidas alternativas a la prisión, tal como lo establece el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Tres de las cuatro administraciones municipales, cuyas gestiones fueron medidas, no han realizado en los últimos dos años algún tipo de consulta ciudadana o investigación para identificar la demanda y características del servicio. Solo la Municipalidad de Loreto cumplió este ítem. Respecto del servicio de la CODENI no es posible conocer mejor su demanda y sus características ante la falta de información sistematizada en la consejería. Efectivamente, otro ítem de evaluación indica el plan de las cuatro municipalidades no identifican claramente los servicios que ofrecen.

Sólo uno de los cuatro gobiernos municipales, el de la capital departamental, no implementa un mecanismo para conocer el grado de satisfacción de la comunidad sobre los servicios que brinda como, por ejemplo: encuestas, entrevistas con actores claves,



grupos focales, reuniones con representantes de organizaciones u otros métodos.

Los otros tres desarrollan algún mecanismo para conocer el grado de satisfacción ciudadana, de acuerdo a la evaluación de Midamos. Por otro lado, sólo las administraciones municipales de Horqueta y Belén utilizan la información contenida en los reclamos ciudadanos para investigar las causas y corregir las fallas. Como se vio antes, en este trabajo, lo señalado en este párrafo y lo anterior no ocurre en el servicio de atención a la niñez y la adolescencia en ninguna de las consejerías de Concepción.

Cuadro n.º 3

Evaluación de la calidad de los servicios prestados por los gobiernos municipales del departamento de Concepción.

Conclusión

Calidad de los servicios prestados	Distritos			
	Concepción	Horqueta	Loreto	Belén
Cuenta con un sistema de medición de desempeño con metas e indicadores de la calidad del servicio, con una evaluación periódica del grado de cumplimiento	No Cumple	No Cumple	No Cumple	No Cumple
El Gobierno Municipal realizó, en los dos últimos años, algún tipo de consulta con los ciudadanos o investigación, para identificar la demanda y las características del servicio	No Cumple	No Cumple	Cumple	No Cumple
El Plan Municipal identifica claramente el servicio.	No Cumple	No Cumple	No Cumple	No Cumple
Existe un mecanismo establecido para conocer el grado de satisfacción de la comunidad sobre el servicio. Por ejemplo: encuesta, entrevistas con actores claves, focus group, reuniones con representantes de organizaciones sociales, otros.	No Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
	No Cumple	Cumple	No Cumple	Cumple

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDAMOS – Sistema de medición y gestión de calidad (<http://www.midamos.org.py/mediciones.php>)



La evaluación de los procedimientos de protección, promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes en las CODENI del departamento de Concepción, ha permitido comprobar que la existencia de la oficina de una consejería, así como las garantías formales establecidas en la legislación, no se traducen en una efectiva protección integral de los sujetos de la ley.

La toma de conocimiento de casos de violaciones de derechos, su recepción en las consejerías, intervención y seguimiento, forman parte de una rutina reactiva y no proactiva, sin que exista claridad en la manera de realizar los procedimientos, los que dependen del enfoque que da a su trabajo cada director o directora. La nula sistematización de los datos registrados sobre los casos atendidos por las Consejerías, imposibilita visualizar la problemática de la niñez y la adolescencia del distrito en el que se encuentra asentada una oficina de CODENI, lo que podría ser un valioso insumo para la elaboración de políticas públicas adecuadas a la realidad de la zona en que trabaja, que podrían ser aplicadas por los gobiernos locales en cooperación con la sociedad civil.

Además de no contarse con datos estadísticos sobre los casos de violaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, como consecuencia de la falta de sistematización de los registros, no se tiene información en ninguna de las cinco consejerías del departamento sobre adolescentes trabajadores, por lo que no es posible saber sobre las condiciones laborales en las que se encuentran empleados. Lo anterior es el denominador común de las gestiones de las CODENI del departamento, pese a la obligatoriedad de realización de esos registros, establecida por el mismo Código de la Niñez y la Adolescencia. Esa información, inexistente, además de la posibilidad de brindar un panorama amplio sobre la situación del adolescente trabajador de Concepción, sería un elemento de juicio concreto para sancionar abusos que podrían existir en los puestos laborales y restituir derechos mediante los órganos administrativos como el Ministerio del Trabajo o las instancias del Poder Judicial.

En medio de rutinas reactivas y gestiones sin conducción clara, la prestación de servicios como cursos de capacitaciones para adolescentes trabajadores, guarderías o jardines de infante para hijos de padres, madres que trabajan fuera del hogar, el apoyo a la ejecución de medidas alternativas a la prisión, o la implementación de medidas de rectoría para la habilitación, control del servicio o cierre de casas de abrigo, son trabajos escasamente realizados por las cinco consejerías del departamento, en algunos casos, o directamente no realizados en la mayoría de ellos.

El tipo de gestiones que llevan adelante las CODENI estudiadas, puede comprenderse a partir de la poca o nula experiencia de los directores designados



directamente por los intendentes, sin que medie el proceso de concursos de oposición para elegir a los candidatos con mejores perfiles. Al dar una mirada a la bajísima asignación presupuestaria por parte de los gobiernos comunales al funcionamiento de las consejerías, se cierra el círculo de análisis y queda claro el verdadero lugar que dan los jefes del ejecutivo municipal a la niñez y la adolescencia, las que no forman parte de las prioridades de la agenda política, más allá de las declaraciones de buenas intenciones a favor de ese segmento poblacional.

Recomendaciones

Se impone la necesidad del establecimiento de un código de procedimientos en el que queden plasmados con mucha claridad los pasos que deben seguirse en la atención de las CODENI a los casos de violaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, la sistematización de los registros de los hechos en los que toman intervención las consejerías, los que deben estar a disposición de los tomadores de decisiones y del público en general, en especial de universidades e investigadores independientes, de tal manera que sus trabajos sean insumos para el diseño de políticas públicas adaptadas a la realidad local.

El código de procedimientos de las CODENI debe empezar con la definición de una fuente segura de financiación del trabajo de las Consejerías y la selección del director, la que necesariamente debe darse a través del concurso público de oposición, a fin de asegurar oportunidad a todos los interesados, transparencia al proceso, y, por sobre todo la conducción eficiente y eficaz de una gestión delicada destinada a uno de los sectores más vulnerables de la población.

Referencias

- Barboza, L. (2001). Sistema nacional de protección y promoción de los derechos de la niñez. En Barboza, L. y Martínez, T. (Eds), *Compendio... Niñez. Marco normativo de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Paraguay*. Tomo II (pp. 249-255). Asunción, Paraguay: AMAR Ediciones, UNICEF, CDIA.
- Benegas, M., Benítez, M. et.al. (s/f). *Atención de casos. Procedimientos generales*. Asunción: GLOBAL Infancia.
- Benítez, G., Guastela, J., Almirón, E. y Aseretto, R. (2005). *Ley n.º 1680/2001, Código de la Niñez y la Adolescencia. Concordado con la Constitución Nación y la Convención sobre los derechos del niño*. Asunción, Paraguay: CIPAE – DIAKONÍA.
- Benítez, M. (2001). De las consejerías municipales por los derechos del niño/a y



- dolescente y su regulación en la Ley n.º 1680/01 “Código de la niñez y la adolescencia”. En Barboza, L. y Martínez, T. (Eds), *Compendio... Niñez. Marco normativo de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Paraguay*. Tomo II (pp. 263-270). Asunción, Paraguay: AMAR Ediciones, UNICEF, CDIA.
- Cantwell, N. (2001). Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño. En Barboza, L. y Martínez, T. (Eds), *Compendio... Niñez. Marco normativo de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Paraguay*. Tomo II (pp. 153-161). Asunción, Paraguay: AMAR Ediciones, UNICEF, CDIA.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. Ediciones Diógenes. Asunción, 20 de junio de 1992.
- Dávila, P; Naya, L M; (2012). La protección de la infancia en situaciones de riesgo en América Latina a través de los códigos de la niñez. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, () 99-112. Recuperado de <http://148.215.2.10/articulo.oa?id=135025474008>
- DGGE. (2015). *Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, según distrito, 2000 – 2025*. Fernando de la Mora, Paraguay: DGE.
- Garay, R. (2012). El sistema social y judicial de protección a la niñez y la adolescencia en Bella Vista, Itapúa. En Vial, A. (Coord.), *La administración pública paraguaya: una radiografía* (pp. 113-138). Asunción, Paraguay: Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la República del Paraguay.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández, C. & Baptista, P. (2008). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw-Hill Interamericana.
- Ley n.º 2169/03, Que establece la mayoría de edad. Asunción, 27 de marzo de 2003.
- Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Emecé Editores.
- Martínez Carazo, P. (2006). *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica*. Pensamiento & Gestión, julio, 165-193.
- Mingo, A. (2001). De la prevención a las transgresiones a los derechos; y de las medidas de protección al niño o adolescente. En Barboza, L. y Martínez, T. (Eds), *Compendio... Niñez. Marco normativo de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Paraguay*. Tomo II (pp. 245-248). Asunción, Paraguay: AMAR Ediciones, UNICEF, CDIA.
- Morlachetti, A. (2013). Santiago: CEPAL-UNICEF.
- Pereira, H. (2012). La gestión pública en el gobierno municipal y departamental de Concepción. En Vial, A. (Coord.), *La administración pública paraguaya: una radiografía*



- (pp. 139-166). Asunción, Paraguay: Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la República del Paraguay.
- PNUD. (s/f). *Políticas públicas*. Recuperado de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=390
- Sanabria León, J; (2004). El enfoque de derechos de la niñez y de la adolescencia en Costa Rica y el papel del Patronato Nacional de la Infancia. *Revista de Ciencias Sociales* (Cr), III 25-46. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15310503>
- SNNA. (s/f). *Política Nacional de Niñez y Adolescencia, POLNA 2014 -2024, y Plan Nacional de Niñez y Adolescencia, PNA 2014 – 2018*. Asunción: SNNA. Recuperado de http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/Manual%20POLNA%20-%20PNA.compressed_2igcp0rf.pdf
- SNNA. (s/f). *Plan Estratégico Institucional, SNNA 2014 -2018*. Asunción: SNNA. Recuperado de http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica_web.compressed_ymaoicto.pdf
- UNICEF/ Paraguay. (2001). La próxima generación: vidas de niños del tercer mundo. En Barboza, L. y Martínez, T. (Eds), *Compendio... Niñez. Marco normativo de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Paraguay*. Tomo II (pp. 143-148). Asunción, Paraguay: AMAR Ediciones, UNICEF, CDIA.
- UNICEF/ Paraguay. (2004). *Convención Internacional sobre los derechos del niño y la niña*. Asunción, Paraguay: UNICEF. Recuperado de http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf



Artículo original

Primer Comando Capital, telecriminología¹ y sub registro delictivo: Principales desafíos para la gestión de la seguridad pública en Paraguay 2018-2023²

Primer Comando Capital, *telecriminology* and the criminal sub-records: Main challenges of public security management in Paraguay, from 2018 to 2023

Primer Comando Capital, telecriminología ha tembiapovai ñongatu renda: Tembiapo ñemboguarã Paraguái-pe tavaygua ñeñangarekorã 2018 -2013

Juan A. Martens*

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. Asunción Paraguay

Rodrigo Estigarribia*

Ministerio Público. Asunción, Paraguay

Roque A. Orrego*

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. Asunción, Paraguay

Recibido: 18.10.18 Aceptado: 6.11.18

¹Termino utilizado por los autores en el contexto de la investigación, no reconocido por la Real Académica Española.

²Este artículo recoge algunos datos de las investigaciones “Desafíos al Desarrollo en contextos de grupos armados” y de la “Inseguridad en Paraguay. Una mirada desde las víctimas”, financiadas por el CONACYT, ejecutados por el INECIP-Paraguay, en alianza con la Universidad Nacional de Pilar (UNP).

*Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. Asunción, Paraguay.
Email: j.martemo@gmail.com

Doctor por la Universidad de Barcelona (UB). Máster en Criminología, Política Criminal y Seguridad (UB). Investigador categorizado Nivel I, Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías (CONACYT). Profesor investigador de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes (FCTA) de la Universidad Nacional de Pilar (UNP). Investiga y publica en las áreas de criminología y seguridad.

*Agente fiscal. Ministerio Público. Asunción, Paraguay. Email: ro_estigarribia@hotmail.com
Abogado. Especialista en Ciencias Penales. Egresado de la Maestría en Garantismo Pneal y Derecho Procesal (INECIP-UNP). Investiga y publica en el área del sistema penal. Docente del CEMP.

*Profesor investigador de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes (FCTA) de la Universidad Nacional de Pilar (UNP) y el INECIP-Paraguay. Asunción, Paraguay. Email: roqueorrego@hotmail.com



Resumen

Los candidatos y presidentes electos en los últimos años, de distintos partidos políticos y orientaciones ideológicas coincidieron en la promesa electoral de mejorar la seguridad en el país; además, es un tema que ocupa la atención ciudadana, de los tomadores de decisión, y de los medios de comunicación de manera cotidiana; sin embargo, sigue siendo escasa la producción científica que aporte datos sobre la dimensión del fenómeno y sus principales características, priorizándose aún en su abordaje, decisiones basadas en percepciones antes que en evidencias empíricas. Tal vez por ello, el 97% de la población cree que aumentó la delincuencia cuando los homicidios disminuyeron en un 40% entre 2010 y 2018. En este contexto, este artículo reflexiona sobre los principales desafíos para la gestión de la seguridad pública en el quinquenio 2018-2023, a partir de la presentación y análisis de los datos objetivos de la Policía Nacional, los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización 2017, y del trabajo de campo realizado en regiones fronterizas con Brasil. Los hallazgos indican que es preciso avanzar hacia la formulación e implementación de una política de seguridad, que procure la disminución del delito y el miedo al mismo; que aliente la denuncia y cree canales eficaces de comunicación de la gestión institucional en el combate a la delincuencia; y así mismo, un abordaje multidisciplinario, interinstitucional y profesional del crimen organizado transnacional que encuentra en la debilidad institucional de nuestro país una oportunidad de afianzamiento y expansión, siendo el Primer Comando de la Capital, en adelante PCC, el de mayor presencia y crecimiento.

Palabras clave: políticas de seguridad, crimen organizado, Primer Comando de la Capital, telecriminología, sub registro delictivo.

Abstract

The candidates for President, and the Presidents elected in the last years, from the various political parties and ideological orientations, have shared a campaign promise, namely to improve national security, this topic also occupies a great place in public debate, in decision-makers and in the media, however, the scientific output that adds information on the dimensions of the phenomenon and its main characteristics, is still little, given the fact that the approach of the topic, prioritizes perception-based decisions, over empirical evidence. This might be the reason why 97% of the population thinks that delinquency rose, while homicides decreased by 40% between 2010 and 2018. In this context, the present article reflects on the



main challenges of public security management for the five-year term 2018-2023, taking as starting points the presentation and analysis of objective information provided by the National Police, the results of the National Victimization Survey 2017, and the fieldwork conducted in the border area with Brazil. The findings indicate the need to move towards a drafting and implementation of a security policy, that procures the reduction of crime, and the fear of it, a policy that encourages the crime report, and enables effective communication channels of institutional management concerning the fight against crime, the mentioned findings also indicate the need to a multidisciplinary, interinstitutional and professional approach of the fight against transnational organized crime, that profits from the institutional wickness of our country, and sees in that wickness the opportunity for anchoring and expansion. The criminal organization of largest presence and fastest growth is the Primer Comando Capital, PCC onwards.

Key words: security policy, organized crime, Primer Comando Capital, telecriminology, criminal sub-record.

Ñemombyky

Ko'ăgarupi, oĩvéva guive candidato oñemomburuvichaséva taha'eha'éva partido político ha oĩvéva ideología-gua ojojoguapa guasu ipromesakuéra elección mboyve, ojepytasose oĩve haguã seguridad ko tetãme; hi'arive, ko mba'e oipy'apy aňetete maymave ciudadánope, tetã sambyhyhárape, marandu apohakuérape ko'êko'êre; upevéreko sa'i gueteri ojeheka pypuku ojekuaa porã haguã ko mba'e pyahu oguahéva ha mba'éichaguápa tojekuaa ñepyrũnte jepe, ojeheka ojehepejokóvo oñeimo'ã haichante ha ndojeporekái raëi mba'épa oiko aňetetehápe. Oiméne opa umívagui, 97% tapicha oimo'ã hetave la delincuencia, ha tapicha jeporojuka rehegua katu 40% 2010 ha 2018 pa'ũme. Upéva rekávo, ko jehaipyrépe ojepy'amongeta mba'émba'épa ojejapo va'erã oñeňangareko haguã tavayguáre ko'ã po'ary'aty 2018-2023, ojehechaukapa rire, oñehesa'ỹijopa rire datokuéra ombohasáva Policía Nacional, umi oguenohéva'ekue Encuesta Nacional de Victimización 2017-pe, ha tembiapo tendaháiterupi ojejapóva Brasil rembe'ýpe. Umi mba'e ojejuhu va'ekue ohechauka tekotevéha ojehai ha ojejapo peteĩ política de seguridad, oñeha'áva omboguejyve delito apo ha ani ojekyhyje ichugui; toñedenunciave, ha toñembohape hekópe porã opaichagua marandu institución guive oñembohapéva ohapejoko haguã tembaipovai; upéichaiténte avei, toñehesa'ỹijo ko mba'ére arandukuéra opaichagua, instituciónkuéra guive ha tapicha ikatupyrýva tembiapo vai joajúpe, ambue tetãpyregua guive, ojuhuha ko tetãme institución kangy jehapejokorã ha



pévagui ijuruja ichupekuéra oñemombaretévo, tenonderã ha'ékuri Comando de la Capital ha uperire PCC pe okakuaavéva.

Ñe'ẽ tee: política de seguridad, mba'evai apoha joaju rehegua, Primer Comando Capital, mba'e vai apoha mombyry guive ha tembiapo vai ñongatu renda.

Introducción

Los distintos candidatos y presidentes de la república electos en los últimos 20 años, sin distinción de partidos políticos ni orientaciones ideológicas, coincidieron en la promesa de mejorar la seguridad en el país. En esta línea, Mario Abdo Benítez, afiliado a la Asociación Nacional Republicana - ANR, designado presidente para el periodo 2018-2013, empieza el primer punto de su Plan Estratégico por el eje de Seguridad y Defensa (p. 8), en el que establece nueve puntos de intervención que serán priorizados.

En lo que concierne a la seguridad y el control de la delincuencia menciona que fortalecerá la inteligencia estratégica, que unirá varias instituciones en la lucha contra el narcotráfico, que reorientará la Fuerza de Tarea Conjunta en adelante FTC, y que combatirá frontalmente al Ejército de Pueblo Paraguaya, en adelante EPP; y con relación a la Policía Nacional, sostiene que potenciará sus capacidades, reformándola, y que estará al servicio de la gente.

Sin embargo, una vez más y como las anteriores propuestas, no parte de un análisis empírico de los principales problemas de seguridad que afectan a la población, a las regiones, o a los grupos sociales. Ni siquiera contiene una línea de base que contenga datos de inseguridad que permita evaluar a través de los años el éxito o fracaso de las políticas implementadas durante sus cinco años de gestión.

Ciertamente, algunas de las principales debilidades en el abordaje de la violencia e inseguridad en el país, en los últimos años han sido: 1) la escasa información científica sobre los problemas de la delincuencia; 2) la inexistencia de datos sistematizados y analizados por las instituciones con responsabilidades en el tema, que permitan dimensionar la dinámica delictiva por regiones y sectores de afectación; 3) la incipiente participación de la academia y centros de investigación en el análisis del fenómeno; 4) la ausencia de una política de seguridad subjetiva; y, 5) la poca utilización de estrategias científicas en la medición del delito y el miedo, generándose por tanto, la formulación e implementación de políticas de seguridad y la promoción de reformas legislativas sustentada en percepciones y/o alentadas por los medios de comunicación, desconectadas de la realidad criminal.



Hace ocho años, el entonces ministro del interior, Rafael Filizzola, ya había mencionado algunos de estos elementos como obstáculos para la construcción de políticas sostenibles de combate a la criminalidad, manifestó que es escasa la producción intelectual sobre el fenómeno de la inseguridad, no obstante, y a pesar de ocupar un amplio espacio en todos los medios masivos de comunicación. “...muy pocos académicos, organizaciones, universidades u ONG’s se ocuparon de estudiar y analizar este problema utilizando metodologías y técnicas de medición que tengan el suficiente rigor científico” (Ministerio del Interior, 2010, p. 4).

Sobre la base de este diagnóstico, en 2009, se realizó la Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, siguiendo los lineamientos internacionales de una encuesta de victimización, cuyos resultados se publicaron en septiembre de 2010 aportando por primera vez índices oficiales de victimización, cifras ocultas de criminalidad y principales problemas de seguridad por sectores. La encuesta se replicó en 2010 pero no se publicó, a pesar de haberse concluido¹.

Un análisis retrospectivo sobre los estudios de la inseguridad promovidos desde el estado ubica a esta encuesta como un hecho aislado, ya que, a pesar de su trascendencia metodológica y los hallazgos obtenidos, no logró constituirse en la base de la política de seguridad, que desde entonces viene siendo implementada, aunque esta contenga en su formulación elementos innovadores y aspectos de un enfoque integral y actualizado.

Tanto es así que se sigue privilegiando la implementación de políticas de mano dura y el encierro en masa de jóvenes, hombres y mujeres, excluidos socioeconómicamente o provenientes de los sectores más vulnerabilizados de la sociedad, como la principal y única repuesta ante la delincuencia; así como la ?militarización? de la práctica policial; la participación de militares en tareas de seguridad interna; y, el fortalecimiento de un derecho penal del enemigo (INECIP, 2017; MNP, 2016; 2017); dejando de lado una intervención multidisciplinaria e interinstitucional como el que propone la perspectiva de la seguridad humana, y desconociendo que cuestiones como la buena iluminación de las calles, los ómnibus en horarios, el respeto de las reglas de tránsito, el control para el otorgamiento de los registros de conducción deben formar parte de un plan de seguridad, es decir, que instituciones como la Administración Nacional de la Electricidad (ANDE), y los gobiernos municipales tienen responsabilidades que deben ser cumplidas.

¹No se localizó ningún documento que explique la decisión de la no publicación, sin bien puede conjeturarse diversas hipótesis, algunas relacionadas al proceso de elaboración de la misma, y otras con relación a los resultados obtenidos.



De este modo, a pesar de la existencia de una Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana en adelante ENSC, que recoge elementos del concepto de seguridad humana, su configuración se centra aún en una visión reducida, desconociendo que el delito según lo expresa Shearing y Wood: “no sirve como categoría de pensamiento, como modo central de enmarcar el problema de seguridad” (2011, p. 11).

A partir de la descripción de este contexto; de los resultados de dos proyectos de investigación ejecutados por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, en adelante INECIP en coordinación con la Universidad Nacional de Pilar en adelante UNP, y de los trabajos de campo realizados en la frontera con Brasil, en el segundo semestre de 2018, se delinean a continuación los principales desafíos de la política de seguridad para el quinquenio 2018-2023.

El marco legal y teórico de referencia de estas recomendaciones es la Constitución Nacional y el enfoque de seguridad humana propuesto por las Naciones Unidas, en 1994. Ciertamente, el artículo 9 de la Carta Magna, inserto en el Capítulo II de la Libertad, establece que: “...toda persona tiene derecho a ser protegida en su libertad y seguridad...”, y que “...nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

En el ámbito académico, así como en el político coexisten distintas definiciones y caracterizaciones del concepto de seguridad ya que, por su naturaleza eminentemente ideológica, es polisémica. Con relación a la seguridad humana, Rodríguez Alcázar (2012) explica que la rápida extensión de este término se produce tras su adaptación por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en adelante PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, titulado justamente Nuevas dimensiones de la seguridad humana.

En este informe de 1994, el PNUD considera muy restringido el concepto de seguridad que prevaleció en las últimas décadas, que la entiende como seguridad del territorio frente a la agresión exterior, como protección de los intereses nacionales o, en el mejor de los casos, como seguridad global ante a la amenaza de un holocausto nuclear. Por estos motivos, el nuevo concepto propuesto incluye otras dimensiones y aspectos como la seguridad frente a las amenazas crónicas como la enfermedad y la represión; y la protección frente a crisis puntuales de diversos tipos. Entre sus nuevos componentes aparecen: 1) la seguridad económica, 2) la seguridad alimentaria, 3) la seguridad sanitaria, 4) la seguridad ambiental, 5) la seguridad de la comunidad, y 6) la seguridad política (PNUD, 1994).

Como metodología para su concreción, el PNUD propone que no sean las armas ni los ejércitos el instrumento fundamental empleado, sino el desarrollo



humano sostenible. Esta reivindicación de que la seguridad se centre más en las personas y menos en los estados fue rápidamente adoptada por distintos organismos y agencias del sistema de Naciones Unidas, incluido su propio Secretario General, Kofi Annan, quien en su Informe del Milenio habla de la necesidad de “un acercamiento a la seguridad más centrado en los seres humanos” (Rodríguez Alcázar, 2012).

El crimen organizado. El Primer Comando de la Capital - PCC

El crimen organizado se constituyó en los últimos años en una de las principales amenazas para la seguridad de las personas, más aún en aquellos países con altos índices de corrupción y debilidad institucional, ya que de esta manera desarrolla sus actividades en connivencia con funcionarios corruptos, y aprovechando las escasas infraestructuras de prevención, control y represión, conforme a los hallazgos de los trabajos de campo realizados y de la investigación *Desafíos al Desarrollo en contextos de grupos armados*, ejecutado por el INECIP y la UNP.

Siguiendo la definición de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, convertida en legislación interna por Ley n.º 2298, de 25 de noviembre de 2003¹, se entiende por grupo delictivo organizado: grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (art. 2).

En Paraguay operan distintos grupos de criminalidad organizada transnacional, pero especialmente los vinculados a la trata de seres humanos, el tráfico de drogas: marihuana y cocaína, principalmente, el tráfico de armas, el contrabando de cigarrillos, mercaderías y de automóviles o sus piezas. Los principales destinos de estos productos son los países vecinos Brasil y Argentina, aunque también existen redes que negocian con Europa y otros países de Asia y Oriente medio según detalla la Secretaría Nacional Antidrogas en adelante SENAD, (2017).

Los esfuerzos institucionales de combate a estas redes se concentraron hasta el momento en la adopción y ratificación de los instrumentos internacionales del sistemas universal y americano, que determinan un ámbito de actuación con posibilidades de resultados exitosos; pero las escasas partidas presupuestarias asignadas a las instituciones responsables repercuten en un menguado personal e

¹Adoptada en Nueva York, el 15 de noviembre de 2000 y suscrita por Paraguay el 12 de diciembre de ese mismo año.



infraestructuras deficientes, que no no pudieron impactar de manera eficaz para desalentar la instalación y actuación de estos grupos en el país.

Es probable que el PCC sea el mayor grupo criminal que opera en Paraguay, por la cantidad de personas, infraestructuras, capital y armas que moviliza, así como por el volumen de dinero que genera las actividades en las que está involucrado. Está presente en el país de manera orgánica¹ desde al menos diez años, creciendo y consolidándose cada vez más, ya que actualmente tiene adeptos en prácticamente todas las cárceles.

Las penitenciarias regionales de Concepción, Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este son las que tienen mayor número de *-hermanos-*, como se conoce a sus miembros bautizados, aunque también están en Coronel Oviedo, Tacumbú, Misiones, San Pedro y Emboscada. Uno de los objetivos de su presencia en Paraguay sería el desplazamiento de los intermediarios del comercio de la marihuana (Feltran, 2018).

Uno de estos *hermanos*², que cumplió pena durante cuatro años en Ciudad del Este, y llegó a integrar la estructura jerárquica al poco tiempo de bautizarse en 2016, reconoció que ya están controlando pabellones en algunos centros de detención, como se nota en el siguiente relato: “De los cuatro pabellones que son de los normales en Ciudad del Este, tres ya están bajo las reglas del Comando. Solo uno nos falta. Por ejemplo, ya no hay crack y hay respeto y cooperación entre los internos³”.

Según la versión más instalada, el PCC nació en el Centro de Detención de Taubaté, interior paulista, el 31 de agosto de 1993, un año después de los sucesos de Carandirú, cuando la policía aplacó un motín con una violenta represión que produjo 111 muertes. Veinticinco años después, domina al menos el 90% de las cárceles paulistas; está presente en presidios de los 27 estados brasileños, además de Paraguay y otros países vecinos. Al menos unas treinta mil personas hoy forman parte de la organización. En Taubaté, comenzó a tener visibilidad cuando decapitó al líder de una facción rival y jugaron fútbol con su cabeza (Feltran, 2018; Jozino, 2017; Paes Manso y Nunes Dias, 2018).

¹Una de las complejidades del PCC radica en que sus miembros pueden actuar como persona física (haciendo negocios personales) y como persona jurídica (actuando en nombre del Partido o facción). Además, tiene personas contratadas que se encargan de determinados asuntos, actuando como administradores de una empresa (Paes Manso y Nunes Dias, 2018).

²Entrevista realizada por uno de los autores fuera del recinto penitenciario, a finales de 2018.

³Tal vez su perfil no sea el más común entre los paraguayos bautizados. Es trilingüe nativo. Habla sin acento castellano, guaraní y portugués. Creció en una zona de frontera y uno de sus progenitores tiene ascendencia brasileña.



Es una compleja estructura criminal paulista, nacida a principios de los años 90, en una penitenciaria estatal del interior del estado, diseminado actualmente en presidios de los 27 estados, algunos bajo su control, imponiendo sus reglas tanto fuera como dentro de los muros, que tiene como uno de sus principales objetivos “el progreso material de sus miembros, a través del crimen” (Feltrán, 2018, p. 81), bajo el lema de paz, justicia, libertad, igualdad y unión, entre los criminales, porque la guerra es contra el sistema estatal (Paes Manso y Nunes Dias, 2018; Feltrán, 2018). Sin embargo, algunas autoras como Biondi (2018) sostienen que la categoría de crimen organizado es inapropiada para referirse al PCC, y lo define más bien como movimiento, teniendo en cuenta sus características y formas de actuación y las adhesiones que provoca.

“Según estimaciones del Ministerio Público brasileño, en 2018, tendría más de 30 mil integrantes bautizados en todos los estados de la Federación; y al menos otros dos millones de hombres, mujeres, adolescentes, bautizados o no, son funcionarios de bajo escalón de los mercados ilegales en el Brasil y están involucrados con el Comando en los barrios populares, calles y favelas de todo el país (Feltrán, 2018, p. 17; 91), aunque sea difícil confirmar estos datos porque pueden existir presos citados en las acusaciones que no sean hermanos, y otros que no aparecen (Feltrán, 2018, p. 91).

Nació y se fortaleció en los presidios con un discurso de reivindicación de derechos de los presos por las malas condiciones de cumplimiento; pronto extendió sus dominios en los barrios de donde provienen o habitan sus miembros, las quebradas, y en los países de producción de la principal materia prima de su negocio: la cocaína y la marihuana, principalmente, Paraguay y Bolivia.

Desde 1998, su fortaleza reside en su capacidad de movilización a través de teléfonos celulares (Jozino, 2017), la incorporación constante de nuevos adeptos, su organización fraternal, y el reclamo de los derechos de los reclusos ante las pésimas condiciones penitenciarias, caracterizadas por el abuso, la tortura y el hacinamiento (Orrego, Martens, Molinas, Cabañas y Troche, 2018). De esta manera, las políticas de encierro masivo que aplica Brasil y viene haciendo Paraguay generan potenciales nuevos miembros; los traslados de sus jefes a otras unidades penitenciarias o estados es aprovechado para captar nuevos miembros, y las malas condiciones de encierro y los abusos es el argumento de la necesidad de una organización de criminosos para defenderse de la máquina estatal opresora.

Otra fuente de su poder es que funciona como fraternidad, como una sociedad secreta, —nadie es más que nadie—, antes que como una organización militar, como lo presenta generalmente la prensa o algunas autoridades. Este igualitarismo es



una obra de uno de sus máximos líderes y reorganizadores, Marcos Willians Herbas Camacho, Marcola, con un objetivo muy claro: el progreso material de sus miembros a través del crimen. Para ello deben adaptarse a la ética del crimen, pero bajo el lema de –Paz, Justicia, Libertad, Igualdad, y Unión– entre los criminales (Feltrán, 2017).

En todo el territorio fronterizo con Brasil, pero principalmente en la frontera seca, que se extiende desde Saltos del Guairá hasta el Río Apa, al norte de Bella Vista, hay extensos cultivos de marihuana del PCC, así como pistas clandestinas de aterrizaje que utiliza para la recepción de la cocaína que proviene de los países andinos; aún así no es el único actor del comercio ilegal en esta región, sino que comparte territorio con otras facciones o emprendedores nacionales. Así como explica Feltran (2018) el monopolio no es su intención, sino más bien la regulación del mercado del crimen.

Desarrolla sus actividades con absoluta tranquilidad debido a la connivencia de funcionarios de distintas instituciones a quienes retribuyen con pagos semanales o mensuales para realizar estas actividades ilícitas. Un miembro de las públicas, cuya institución y lugar de trabajo se omiten para resguardar su identidad detalló el siguiente esquema de cooperación:

Cada institución recibe su parte. La Armada, Puertos y los de Aduana son las que más reciben porque tienen mayor responsabilidad en el control de la frontera. Después la policía, los que están en los puestos, incluso en las comisarías reciben. De esa manera, nadie les molesta y pueden pasar drogas, cigarrillos, cultivar su marihuana... en síntesis dedicarse a sus actividades... Ellos no nos dicen yo son del PCC y quiero trabajar... sólo vienen y pagan su parte. Incluso hay gente del Brasil que pasa para hacer los pagos. Y algunos soldados cuentan la mercadería para establecer los montos¹.

En 2018, el PCC ya estaba operando desde Asunción². Así mismo, varios testimonios recogidos para esta investigación confirman que cumplió con su objetivo inicial de eliminar a los intermediarios en la producción de la marihuana, tratando directamente con los productores, o financiando cultivos en Canindejü y Amambay, principalmente y en la franja del Departamento de San Pedro que linda con estos, especialmente, los distritos de General Resquín, San Vicente, y Nueva Germania.

¹Entrevista realizada por uno de los autores en el segundo semestre de 2018, en Asunción.

²Eduardo de Almeida, un encargado de logística del transporte de mercancías entre Bolivia y Brasil, por territorio paraguayo, fue detenido el 18 de julio en una mansión de un barrio de clase alta en Asunción. Tenía como custodio a un policía en actividad.



Una persona que trabajó para ellos, y era tratado como *primo* por sus integrantes manifestó:

A ellos no les gusta la vida del campo... no les gusta estar en la zona de producción. Entonces tienen a un letradito con ellos, es alguien que conoce la zona, que conoce a los policías, que tiene contacto en la zona, y con ese coordinan todo... Ese letradito trabaja para ellos. Ellos se instalan en los centros urbanos más cercanos a la zona de producción...¹.

Con relación a la reducción de los costos de producción, otro testimonio indica lo siguiente:

Es mucho lo que se ahorra cuando ya se financia desde la producción. El esquema es el siguiente. El patrón te dice, necesito 10 mil kilos para esta temporada. Entonces ya te vas junto al productor, organizás el cultivo y le financiás todo durante ese tiempo. Le tenés que mantener al productor. Cuando está la cosecha, retirás tu parte y les pagas a 50 mil guaraníes el kilo (unos 9 USD), por decirte. Sin embargo, si vas a comprar en la frontera ya te sale a 150 o a 200 mil guaraníes (entre 25 y 35 USD). Es mucha la diferencia².

Los departamentos fronterizos con Brasil, pero principalmente, Concepción, San Pedro y Amambay son los que concentran la mayor actuación del crimen organizado y negocios vinculados a la producción y tráfico de drogas (SENAD, 2017), pero el PCC no es el único grupo que actúa en esta zona, ni los relacionados a la marihuana las facciones que operan. Esta región concentra el 85,30% (913.519 kg) de la marihuana incautada a nivel nacional y el 90,11% (1.312 has) de la plantación destruida, en 2017. Por su parte, solamente en el departamento de Amambay estas cifras corresponden al 71,96% (770.607 kg) y al 73,01% (1063 has) respectivamente (SENAD, 2017).

En Concepción y San Pedro también actúa el Ejército del Pueblo Paraguayo en adelante EPP:

Un grupo armado integrado mayormente por hombres y mujeres de extracción rural, con formación teórica de izquierda, cuyo líderes refieren antecedentes de militancia cristiana, que adhieren o postulan el uso de la violencia revolucionaria como estrategia para el cambio político y social, según expresan en sus

¹Entrevista realizada por miembro del equipo de investigación, en San Pedro, en diciembre de 2018.

²Para una idea acabada sobre el EPP se recomienda la lectura íntegra del artículo, ya que existen autores como Hugo Pereira, que vienen difundiendo la idea que el EPP es un invento de la oligarquía para profundizar la criminalización de la pobreza campesina, basándose en datos secundarios desactualizados y/o recogidos con estrategias metodológicas impropias para lugares con presencia de grupos armados, que vienen realizando de manera sistemática homicidios, secuestros y extorsiones de diversos tipos (Pereira, 2017).



comunicados y proclamas, a través de la realización de actividades propias de grupos insurgentes, que conforme a la definición del derecho penal paraguayo son delitos y crímenes (Martens, 2017, p. 50)².

En el afán de controlar esta problemática, el Plan del nuevo gobierno incluye la coordinación de instituciones para la lucha contra el narcotráfico, involucrando a la Policía Nacional, la Secretaría Nacional Antidroga, en adelante SENAD y el Ministerio Público de manera a asestar golpes estratégicos, desarticular a los grupos y poner a sus miembros a disposición de la justicia.

Sin embargo, este plan deja de lado una de las actuales corrientes en torno al fenómeno del narcotráfico que se refiere a la posibilidad de legalización de la marihuana, aunque el ministro de la Senad, Arnaldo Giuzzio, reconoció que no están cerrados a discutir esta vía de solución.

La telecriminología y el pánico moral

La política criminal no lo deciden los expertos sino los *–telecriminólogos–*. Con esta expresión y partiendo del concepto de *criminología mediática* propuesto por Zaffaroni (2011), aquí se utiliza la telecriminología⁴⁶ para definir al fenómeno por el cual los formadores de opinión y comunicadores, utilizando las pantallas de televisión difunden e instalan en el imaginario colectivo y en el de los operadores políticos una determinada imagen del delito y de los delincuentes, como los únicos existentes en la sociedad, provocando reformas penales y cambios legislativos que no guardan relación con la realidad delincencial.

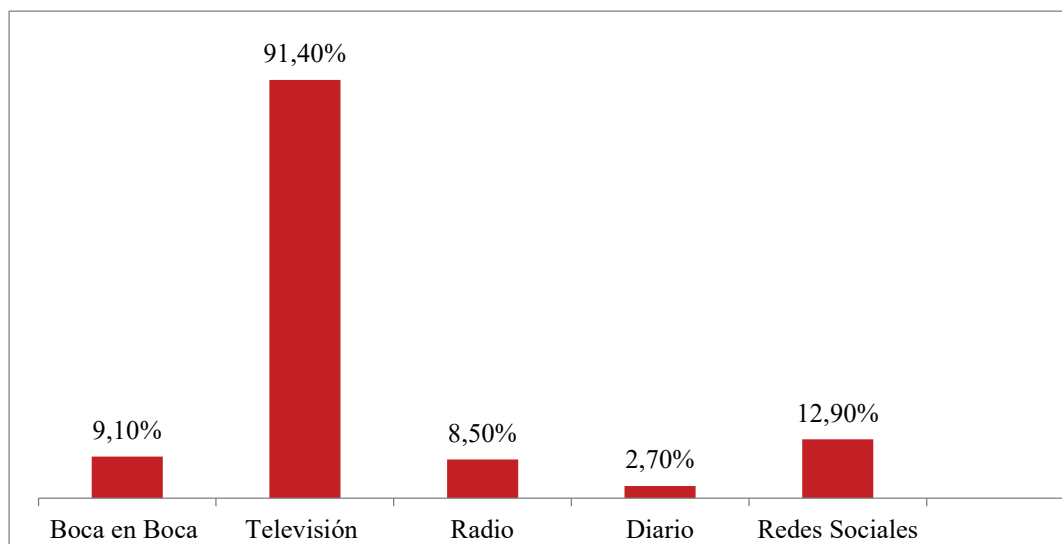
Esta simbiosis entre medios de comunicación y clase política, que viene operando distintos cambios legislativos sin base empírica se convirtió en un fenómeno global, con características locales propias, que afecta a países centrales y periféricos, y cuya principal consecuencia es la utilización de la prisión como el principal instrumento ante cualquier modalidad delictiva, y en el caso paraguayo el abuso de la prisión preventiva y penas cada vez más largas.

Como advierte Pozuelo Pérez, (2013) las reformas penales no se deciden atendiendo a la base empírica de la realidad delincencial, sino sobre determinado tipo de noticias que en un momento concreto tienen impacto, tanto en la sociedad como, sobre todo, en los operadores políticos, que atienden más a los titulares de los periódicos que a las estadísticas. Se adoptan así decisiones institucionales fuertemente influidas por determinados medios de comunicación, que presentan de forma sesgada y descontextualizada las noticias sobre la delincuencia, planteando un debate que en pocas ocasiones tiene un sustrato real.



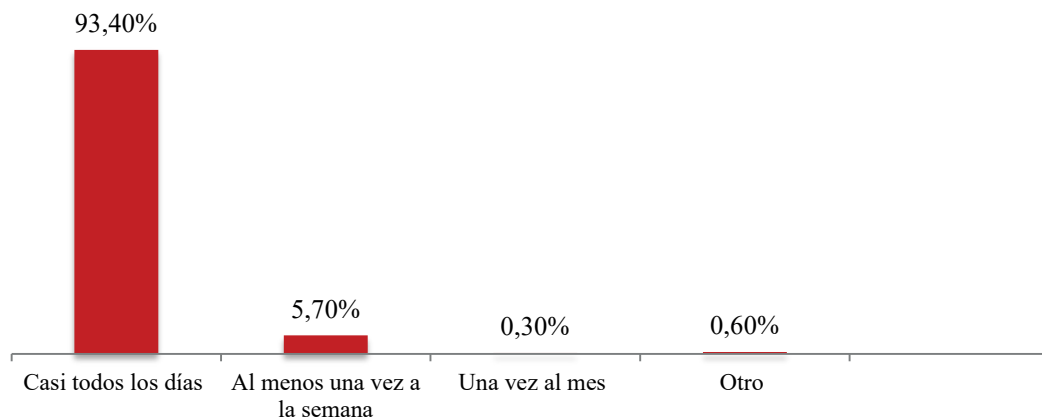
En Paraguay, prácticamente la totalidad de las personas utilizan la televisión para recibir información sobre delincuencia, por lo que su influencia sobre la realidad delictiva sentida por la población y los operadores políticos debe ser profundizada, ya que la misma presenta una realidad criminal sesgada, sobre representando algunos delitos e invisibilizando otros, conforme a sus intereses comerciales y las presiones del rating. El siguiente gráfico n.º 1 muestra los medios utilizados por la población para recibir información sobre delitos.

Gráfico n.º 1
Medios a través del cual la población se informa sobre delincuencia



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización INECIP-UNP – 2017

Por otro lado, la periodicidad y el horario en el que se asiste a la televisión como fuente de información criminal da cuenta que las personas se despiertan o duermen recibiendo noticias sobre delitos en la TV, con una frecuencia casi diaria. El gráfico 2 muestra la frecuencia con que se asiste noticias sobre delitos.

**Gráfico n.º 2****Frecuencia con que se informan sobre delincuencia**

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización INECIP-UNP – 2017

Estos datos sobre la *telecriminología* en Paraguay evidencian la necesidad de la formulación de una política de seguridad subjetiva, que además de ofrecer información institucional veraz sobre las distintas modalidades delictivas existentes y las actuaciones institucionales al respecto, tienda a la disminución de los efectos de la propagación de información sesgada y motivada por las reglas del mercado.

Si bien el miedo al delito no puede ser explicado únicamente en la sobre exposición mediática y recepción continua de noticias sobre el crimen, tampoco se puede desconocer el impacto que tiene la *telecriminología* en el temor y el pánico moral.

Así mismo, el pánico moral guarda relación con el miedo desproporcionado de la población con relación a los índices objetivos de criminalidad y la victimización, es decir, más allá de las posibilidades reales de afectación por la cantidad de delitos y crímenes que ocurren y se registran, en un tiempo y lugar determinados, existe una percepción generalizada de aumento de la delincuencia, miedo al delito y sensación de afectación futura de algún tipo de delincuencia (Young, 2011).

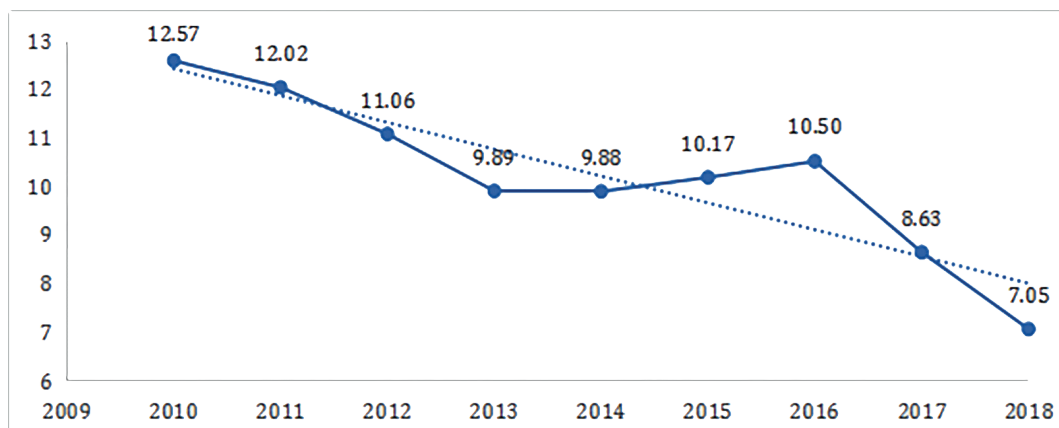
En el caso paraguayo, los índices de criminalidad registrados muestran que la violencia medida a través de las tasas de homicidios cada cien mil habitantes vienen disminuyendo sostenidamente, y que entre 2010 y 2018 hubo un descenso del 40% de asesinatos. A su vez, los hechos punibles contra la propiedad se mantuvieron estables con tendencia a un leve ascenso; con relación a la victimización, la misma afectó al 36% de la población entre octubre de 2016 y octubre de 2017; sin embargo, el 97,1%



cree que la delincuencia aumentó bastante o mucho; y sólo un 2,80% que nada o poco por ciento de las personas cree que aumentó la delincuencia. Los gráficos números 3 y 4 ilustran estas aseveraciones.

Gráfico n.º 3

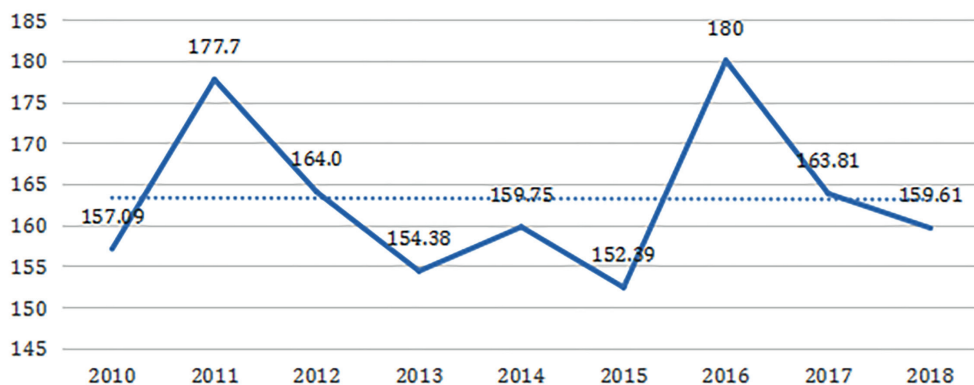
Tasa de homicidios por cada 100 mil hab. 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional 2010-2018.

Gráfico n.º 4.

Tasa de hechos punibles contra la propiedad cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional 2010-2018



Algunos autores advierten también sobre la comercialización de los distintos miedos del ser humano como una de las características del sistema de producción actual, así como la proliferación de riesgos (Beck, 2006; Bauman, 2007; Castel, 2008); la explotación comercial del miedo al delito es una de esas industrias.

Por otro lado, el miedo es utilizado políticamente para la instalación o profundización de un modelo penal de resolución de la conflictividad social, que solo apunta a calmar los síntomas, evitando ocuparse de la raíz del problema (Ruíz García, 2012; Simon, 2011; Wacquant, 2009), pero que genera rentabilidad electoral a quienes lo proponen. Es que como dice Bauman (2007), el capital del miedo puede ser transformado en cualquier forma de rentabilidad, ya sea comercial o política, como así ocurre en la práctica. Del mismo modo, Binder (2005) y Ruíz García (2012) coinciden que esta industria no se agota en la producción social del riesgo y la incertidumbre, sino también en el aprovechamiento y la rentabilidad comercial y política que el mercado hace de la inseguridad existencial de los individuos.

Por otra parte, el miedo al delito no sólo afecta y modifica las rutinas de los ciudadanos, sino que ocasiona gastos para la adopción de concretas medidas de seguridad físicas. En este sentido, la ENV 2017 documentó que el 92,4% de la población paraguaya adoptó alguna medida de seguridad en los últimos 12 meses, con un costo de al menos mil trescientos millones de dólares, en dispositivos tales como puertas blindadas (13,4%), rejas en las ventanas (63,6%); cerraduras especiales en las puertas (37,2%); muros más altos (42,3%); alarmas contra robo (15,9%); armas de fuego (10,9%); e incluso perro guardián (15,1%) (Martens, Pérez, Molinas, Ramos y Orrego, 2018). Estos gastos variaron entre los diez y más de dos mil dólares, siendo cien a quinientos dólares la cifra que en mayor porcentaje fue declarada, por un 63,5% de la población.

Confianza en las instituciones. El sub registro delictivo

En el ámbito criminológico, la confianza en las instituciones del sector justicia guarda relación, entre otras cuestiones, con las posibilidades de denuncia de los hechos punibles, es decir, con el sub registro (Torrente, 2001); así como con las posibilidades del control del espacio público (Vilalta, 2012), y la reducción del miedo al delito y la sensación de inseguridad (Grijalva & Fernández, 2017).

Los resultados de la ENV 2017 muestran que no existe una gran distinción en cuanto a la valoración institucional por parte de la población a las instituciones



del sector justicia, aunque la Policía Nacional supera por algunos puntos al Ministerio Público, con índices de confianza del 49,9% y 47,6%, respectivamente en estas reparticiones. El Poder Judicial queda en tercer lugar con un 43,2% de confianza en su gestión. Atendiendo estos datos, la fiscal general del estado, Sandra Quiñonez, electa para el periodo 2018-2023, anunció y puso en práctica algunas medidas con la intención de aumentar la credibilidad institucional, tales como un afianzamiento de la lucha contra el crimen organizado y la persecución penal de delitos de los poderosos.

La confianza en la policía es un factor clave para la seguridad, ya que esta precisa del apoyo ciudadano para el cumplimiento eficaz de sus tareas. En este sentido, su desempeño es uno de los factores determinantes, como lo han documentado en distintos contextos Bergman y Flom (2012), y tanto la corrupción percibida como la desconfianza son variables que explican también el miedo al delito (Grijalva & Fernández, 2017). El alto índice del sub registro (72,7%) del delito contra el hogar con mayor prevalencia (robo en viviendas, 16,5%), así como el elevado nivel de insatisfacción con la denuncia realizada (78,8%), se insertarían en esta línea argumental, ya que entre los principales motivos de disconformidad expresada se encuentran las siguientes causas: no se interesaron en mi denuncia (23,72%), no recuperaron lo robado (21,53%), no hicieron lo suficiente pudiendo hacerlo (20,44%), no encontraron o no detuvieron al autor (17,52%).

Sin embargo, en el caso paraguayo, a pesar de ser la Policía Nacional, la señalada en mayor medida como perpetradora de actos de corrupción, que afectó al 42,2% de quienes indicaron que pagaron alguna coima en el año anterior, es al mismo tiempo, la que genera mayor confianza en sus labores. La explicación de esta paradoja debe ser objeto de futuras investigaciones, aunque podría guardar relación con la percepción de eficiencia, el mayor contacto de la misma con la ciudadanía, pero también con la normalización de la corrupción.

Ciertamente, en los últimos tiempos, la Policía Nacional no solo se ha involucrado en hechos de corrupción, sino que sus efectivos vienen siendo señalados como autores de diversos tipos de delitos violentos y/o vinculados al crimen organizado. Concretamente como se indicó más arriba, el 42,2% de quienes declararon haber pagado coima el año anterior lo hicieron a la Policía Nacional, conforme la ENV 2017.

En este sentido, las publicaciones de diarios nacionales y regionales muestran de manera permanente a policías en actividad que participan y/o son



acusados formalmente y condenados por distintos delitos como robos en domicilios¹, extorsión a turistas, privación ilegítima de libertad, asociación criminal, hurto², narcotráfico³, protección de miembros del crimen organizado⁴, y fuga de internos vinculados también al Primer Comando Capital⁵.

Entre las condenas impuestas a policías resaltan la dictada por un Tribunal Penal de Ciudad del Este al ex comisario Rubén Duarte Ayala a 15 años de privación de libertad. Duarte Ayala escoltó un cargamento de 10.230 kilos de marihuana prensada que fue retenido en junio de 2007 en un puesto de control policial ubicado sobre la Supercarretera de la Itaipú, a la altura de la localidad de Kumandakái, departamento de Canindeyú. Testigos dijeron que el oficial intentó negociar con los intervinientes la liberación de la droga⁶.

Además de la corrupción, la violencia y uso desproporcionado de la fuerza son otras malas prácticas de la Policía Nacional que merecen ser corregidos, ya que han producido muertes y dejado discapacitado a varios ciudadanos. Uno de los casos más recientes y de gran repercusión se refiere al caso de Richard Pereira (26), quien el 13 de agosto de 2016 recibió un disparo en la nuca luego de ser detenido y puesto de rodillas. Los uniformados Jhonie Osvaldo Orihuela y el comisario Jorge Zárate están acusados y a la espera de un juicio oral y público, ya que el joven perdió la movilidad

¹<https://www.hoy.com.py/nacionales/detienen-a-tres-policias-por-asalto-domiciliario>, publicado el 21 de agosto de 2018.

²<https://www.extra.com.py/actualidad/cuatro-policias-detenidos-extorsionar-turista-brasileno-n2701911.html>, publicado el 16 de agosto de 2018.

³Los acusados son el subcomisario Edgardo Daniel Acosta, el suboficial mayor Roberto Lezcano Martínez, el suboficial inspector Francisco Díaz Ibarrola, el oficial Hugo César Ortiz, el oficial Darío Bernardo Pimienta Estigarribia y el suboficial Osmar Eustaquio Zaracho Garvinni. Junto a Joel Leiva Acosta y José Manuel Sugo Dafonte. Los mismos fueron detenidos al intentar extorsionar a otro agente más y dos civiles, quienes transportaban 8.621 kilos de marihuana prensada el pasado 11 de mayo. La megacarga de droga iba en un camión Scania que salió de la compañía Isla Alta, Departamento de San Pedro, con destino a Pilar. <https://www.ultimahora.com/acusan-policias-detenidos-caso-narcotrafico-n1118581.html>, publicado el 12 de noviembre de 2017.

⁴El encargado de logística del PCC, Eduardo Aparecido de Almeida, detenido el 18 de julio de 2018, en una lujosa vivienda en Asunción, contaba con resguardo del policía Carlos Alfredo Mendoza. <https://www.ultimahora.com/lider-del-pec-rodeado-lujos-asuncion-y-custodio-policial-n1700179.html>, consultado el 12 de diciembre de 2018.

⁵El 16 de diciembre de 2018, los miembros del PCC, Thiago Ximenes y Reinaldo de Araujo se fugaron de la Agrupación Especializada, cuartel de Policía utilizado como prisión de máxima seguridad, aunque no cumpla los requisitos para ser considerado como tal. El fiscal Marcelo Pecci imputó a altos jefes policiales por la fuga: Se trata del oficial Cristian David Fariña Soler, el comisario Enrique Darío Benítez, el subcomisario Carlos Raúl Vera Cáceres, el suboficial Juan Pío Gregorio Rojas Mendoza. <https://www.ultimahora.com/seis-imputados-liberacion-miembros-del-pec-n2786325.html>, consultado el 30 de diciembre de 2018.

⁶<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/policiales/condenan-a-ex-jefe-policial-por-narcotrafico-1160583.html>, publicado el 2 de abril de 2009.



de gran parte de su cuerpo a raíz de una herida de bala. Pereira ya había bajado del auto y puesto las manos arriba cuando recibió el disparo, según el video de circuito cerrado presentado como prueba en el caso¹.

Reflexiones finales

La política de seguridad como parte de la política nacional debe apuntar a la satisfacción de las necesidades de bienestar de la población paraguaya garantizando la vigencia del estado social de derecho establecido en la Constitución Nacional de 1992. En este sentido, debe partir del diagnóstico permanente de las necesidades de seguridad de cada grupo, sector social o región, superando el concepto restringido que lo ha marcado en los últimos años, y adecuándose al de seguridad humana, propuesto por el sistema de Naciones Unidas, en su Informe sobre Desarrollo Humano 1994.

Así mismo, los datos empíricos sobre violencia e inseguridad en Paraguay confirman la premisa criminológica que sostiene que la inseguridad no es democrática, ni que afecta a todos por igual, y en reconocimiento de esta realidad, se deben establecer planes de prevención y represión sectorizados, para abordar los concretos problemas de cada una de las zonas y grupos afectados.

Concretamente, los principales problemas que deben ser abordados en el próximo quinquenio 2018-2023, coincidente con el mandato del presidente Mario Abdo Benítez (ANR), conforme a los datos recogidos y analizados en este trabajo son el crimen organizado, la telecriminología y sus consecuencias, especialmente, la política criminal sin base empírica, el pánico moral y el miedo al delito que ponen en riesgo la gobernabilidad democrática y los valores constitucionales; así como el sub registro delictivo, producto, entre otras cosas, de la desconfianza en la instituciones del sector justicia; la corrupción y violencia policiales, así como la militarización de los cuerpos de seguridad; y la impunidad por los abusos cometidos por estos efectivos. De este modo, el gran reto del periodo es la formulación e implementación de una política de seguridad, tanto objetiva como subjetiva, basada en estadísticas y no en titulares de los diarios capitalinos, ni en la percepción de los operadores de turno.

Así también, es preciso trabajar en una cultura de respeto a la legalidad y confianza en las instituciones del sector político criminal de manera a bajar los altos

¹Diario Última Hora. <https://www.ultimahora.com/gatillo-facil-ratifican-juicio-policias-2019-n1301065.html>, publicado 19 de junio de 2018. Tirada a nivel nacional.



índices de sub registro o cifra oculta de la criminalidad que deja fuera del sistema a más del 70 por ciento de la mayoría de los delitos, que por lo tanto, queda impunes, sin siquiera ser registrados, ni contabilizados.

Con relación al crimen organizado, más que el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), con mucha presencia mediática, la gran amenaza para la seguridad es el Primer Comando de la Capital (PCC), el mayor grupo criminal que opera en el país por la cantidad de infraestructura que posee y el volumen de sus operaciones y ganancias, así como el nivel de letalidad de sus conflictos.

Con relación al mismo, la primera medida debe ser la expulsión rápida de sus miembros brasileños detenidos en territorio nacional, impidiendo que sigan echando raíces en el país; y un tratamiento penitenciario eficaz de los paraguayos que han sido bautizados por la facción. Igualmente, se debe iniciar, de una vez por todas, una profunda reforma del sistema penitenciario, si el estado quiere seguir manejándolo; ya que si continúan el abuso de la prisión preventiva, la no separación de condenados y prevenidos, la falta de profesionalización de los agentes penitenciarios, el hacinamiento, los malos tratos, la privación de alimentos dignos, la falta de tratamiento penitenciario, espacios de diversión, formación y trabajo, el PCC y otras facciones que surjan aprovecharán para seguir creciendo y dominar desde allí el mundo del crimen, y trasladar su poder más allá de los muros penitenciarios como ya logró en la tercera ciudad más grande del mundo y su área metropolitana, San Pablo, en donde debido a su legitimidad social, algunos ciudadanos hasta prefieren recurrir al Comando para dirimir conflictos familiares y hasta escolares; además de imponer penas de muerte y mutilaciones, luego de celebrar “juicios telefónicos”.

Finalmente, toda política criminal y de seguridad deben partir de una base empírica para lo cual es imprescindible la sistematización y análisis de los datos objetivos producidos por las instituciones y el empleo sistemático de las técnicas científicas desarrolladas por la criminología para la medición de la violencia, el delito y el impacto que genera el temor al crimen en los distintos aspectos de la vida social.



Referencias

- Bauman, Z. (2007). *Miedo líquido*. Barcelona: Paidós.
- Bauman, Z. (2016). *Extraños llamando a la puerta*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Bauman, Z., & Lyon, D. (2013). *Vigilancia líquida*. Paidós: Barcelona.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global*. Barcelona: Siglo XXI.
- Bergman, M., & Flom, H. (2012). Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(40), 97-122.
- Binder, A. (2005). *Policías y Ladrones*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Biondi, K. (2018). *Junto e Misturado*. Uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome.
- Caballero, J. (4 de agosto de 2018). *Las encuestas de victimización en Paraguay*. (J. Martens, Entrevistador)
- Cardozo, J. (4 de agosto de 2018). Muertes por sicariato en Amambay. (J. A. Martens, Entrevistador)
- Castel, R. (2008). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel, R. (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Cavallaro, J., Kopas, J., Mayhle, T., & Villagra, S. (2008). *La seguridad en el Paraguay: Análisis y respuestas en perspectivas comparadas*. Asunción: Harvard University Unversidad Columbia del Paraguay.
- Corporación Latinobarómetro. (2016). *Informe 2016*. Latinobarómetro. Buenos Aires: Latinobarómetro.
- Feltran, G. (2018). *Irmãos. Uma história do P.C.C.* São Paulo: Companhia das Letras.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Gélvez, J. D. (2018). *¿Cuáles determinantes se relacionan con la percepción de inseguridad?* Un análisis estadístico y espacial para la ciudad de Bogotá, D.C. *Revista Criminalidad*, 61(1), 69-84.
- Giuzzio, A. (19 de agosto de 2018). Plan de acción frente a la SENAD. (C. Suares, Entrevistador)
- Grijalva, Á., & Fernández, E. (2017). Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México. *62(231)*, 167-198.
- Jasso López, C. (2015). El desorden y la incivilidad en el espacio público. Aproximaciones de política pública para su planteamiento. *Revista Alter*,



Enfoques Críticos, 6(12).

Jozino, J. (2017). Cobras y lagartos. A verdadeira história do PCC. São Paulo: Via Leitura.

Kessler, G., & Merklen, D. (2013). Una introducción cruzando el atlántico. En R. Castel, Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? (págs. 9-23). Buenos Aires: Paidós.

Lagos, M., & Dammert, L. (2012). La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Lagos, M., & Dammert, L. (2012). La seguridad ciudadana. El principal problema de América Latina. Lima: Coporación Latinobarómetro.

LAPOP. (2014). Barómetro de las Américas 2014. Encuesta Nacional Paraguay. Resumen Ejecutivo. LAPOP.

Martens, J. (2016). Las encuestas de victimización: Una herramienta necesaria para el abordaje de la inseguridad en Paraguay. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 12(2), 239-250.

Martens, J. (2017). Aproximaciones a la naturaleza del EPP desde la perspectiva de la

insurgencia. *Novapolis. Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos*, 43-68.

Martens, J., & Orrego, R. (2016). Crimen, prisión e inseguridad. Elementos para el abordaje de la crisis. Asunción: INECIP.

Martens, J., Pérez, F., Molinas, D., Ramos, J., & Orrego, R. (2018). Atlas de la Violencia e Inseguridad en Paraguay. Asunción, Paraguay: Arandurâ.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. (2015). Análisis de la actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas (FTC), del Ministerio Público y del Poder Judicial en la zona norte del país. Parte II- Personas Adultas. Asunción.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. (2018). Informe Anual de Gestión 2017. Asunción: Arandurâ.

Ministerio del Interior. (2010). Primera Encuesta de Seguridad Ciudadana. Asunción: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2010). Primera Encuesta Nacional de de Seguridad Ciudadana. Sinopsis. Ministerio del Interior. Asunción: Ministerio del Interior-DGEEC.

Orrego, R., Martens, J., Molinas, D., Cabañas, B., & Troche, A. (2018).

(I)rracionalidades de la prisión preventiva en Paraguay. Asunción: Arandurâ.

Pereira, H. (2017). Violencia extractivista. Criminalización de la pobreza campesina



- como causa de una supuesta subversión armada. Novapolis. Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos, 69-104.
- Policía Nacional. Dirección General de Seguridad y Prevención y. (s.f.). Homicidios dolosos por tipo de arma y frecuencia de edad 2018. Asunción.
- Pozuelo Pérez, L. (2013). La política criminal mediática. Génesis, desarrollo y costes. Madrid, España: Marcial Pons.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México: Fondo de Cultura Económica.
- Recasens i Brunet, A. (2010). La seguridad en tiempo de crisis. En M. Sozzo, Por una sociología crítica del control social: ensayos en honor a Juan S. Pegoraro (págs. 123-136). Buenos Aires: Del Puerto.
- Redondo, S. (2015). El origen de los delitos. Introducción al estudio y explicación de la criminalidad. Valencia: Tirant Humanidades.
- Redondo, S. (2015). El origen de los delitos. Introducción al estudio y explicación de la criminalidad. Valencia: Tirant Humanidades.
- Rodríguez Alcázar, J. (2012). La noción de "seguridad humana": sus virtudes y sus peligros. Polis. Revista Latinoamericana.
- Rodríguez, J., & Quinde, M. (2016). Miedo al delito y medios de comunicación tradicionales. Un estudio exploratorio con universitarios venezolanos. Espacio abierto. Cuaderno venezolano de Sociología, 146-165.
- Ruíz García, M. (2012). Industria del miedo: estética y política de seguridad democrática en la sociedad de consumidores. *Analecta Política*, 2(3), 99-125.
- Shearing, C., & Wood, J. (2011). Pensar la seguridad. Barcelona: Gedisa.
- Simon, J. (2011). Gobernar a través del delito. Barcelona, España: Gedisa.
- Sozzo, M. (2003). ¿Contando el Delito? Análisis Crítico y Comparativo de las Encuestas de Victimización en Argentina. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Thompson, K. (2014). Pánicos morales. Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de Quilmes.
- Torrente, D. (2001). Desviación y Delito. Madrid: Alianza.
- UNODC (2013). Global Study on Homicide. Trends, Context and Data. Ginebra: NNUU.
- Vilalta, C. (2012). Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México. México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vozmediano, L., San Juan, C., & Vergara, A. (2008). Problemas de medición del miedo al delito. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea).



- Wacquant, L. (2009). Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Buenos Aires, Argentina: Gedisa.
- Walmsley, R. (2016). World Pre-trial/Remand Imprisonment List-Third Edition. University of London, Institute for Criminal Policy Reserach. Londres: University of London.
- Young, J. (2011). El pánico moral: su origen en la resistencia y la traducción de la fantasía en realidad. *Delito y Sociedad* (31), 1-2.
- Young, J. (2011). El pánico moral: su origen en la resistencia, el ressentiment y la traducción de la fantasía en realidad. *Delito y Sociedad: revista de ciencias sociales*, 31.
- Zaffaroni, E. (2006). El enemigo en el derecho penal. Bogotá: Ybáñez.



Artículo de revisión

Avances de la gestión documental en el Ministerio Público Progress in document management within the Public Ministry Tetãygua Motenondeha omboheko kuatiakuéra ñemohenda porã

*Leticia Aidee Núñez Mendez**

Ministerio Público. Asunción Paraguay

Resumen

El objetivo del trabajo consiste en divulgar la experiencia del Centro de Documentación y Archivo de la Fiscalía General, creada por Resolución n.º 5836/2012, con el fin de promover la gestión documental en cumplimiento de la Ley n.º 5282/2014, “De libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental”, tiene como base el art. 28 de la Carta Magna, referente al “derecho a la información”. En ese contexto, se resalta el interés institucional no solo de cumplir con la normativa, pues fomenta la gestión, administración y organización de documentos que permita el acceso a la información de una forma más efectiva. Dicha dependencia pretende constituir una experiencia de trabajo para otras instituciones, se cuenta con documentos organizados por año, tipo de documento, en formato físico y además en diferentes dependencias y Unidades Especializadas al que se puede acceder en formato digital, lo que facilita la ubicación y disposición desde cualquier lugar. Sin embargo, es importante reconocer que aún existen limitaciones y debilidades que deben ser subsanados para estar a la vanguardia en este tema. Con este propósito, en esta investigación se dará a conocer el trabajo, la forma, los beneficios del archivo organizado, las fortalezas que pueden significar en el contexto de la transparencia, y el acceso a la información.

Palabras clave: acceso a la información, gestión documental, archivo, buenas prácticas.

Recibido: 17.01.18 Aceptado: 26.10.18

*Coordinadora del Centro de Documentación, Ministerio Público. Asunción, Paraguay. Email: lnunez@ministeriopublico.gov.py

Licenciada en Bibliotecología, Especialista en Gestión Documental y Administración de Archivos por la Universidad Nacional de Asunción. Facultad Politécnica. Maestría en Ciencias de la Información Facultad Politécnica de la U.N.A. Curso concluido



Abstract

The purpose of the investigation is to disclose the experience of the Attorney General's Office's Documentation Centre and Archive, created by decision number 5836/2012, with the aim of promoting document management in accordance with Act number 5282/2014, of "Access to public information and government transparency", based on article 28 of the National Constitution, regarding the "right to information". In this context, this paper points out the institutional interest in complying with the legislation, because it promotes the management, administration and organization of documents that enable the access to information in a more effective manner. That Unit intends to build work experience for other institutions, since it counts with documents organized by year, type of document in physical-format and in several other specialized units with access to documents in digital-format, which facilitates the location and provision of these files from any place. Nevertheless, it is important to acknowledge the still existing limitations and weaknesses that must be amended in order to be at the forefront of this field. With this purpose, the present paper will make public the benefits of organized archive, and also its strengths in the context of transparency and access to information.

Key words: access to information, document management, archive, good practices.

Ñemombyky

Ko tembiapo oikuaaukase Centro de Documentación y Archivo de la Fiscalía General rembiapokue, ojejapova'ekue Resolución n.º 5836/2012 rupi, ikatu haguãicha oñemokyre'ỹ kuatia ñemohenda apo ojejapóvo he'i háicha Léi n.º 5282/2014-pe, "marandu tetãygua mba'éva ha sãmbyhyhára rembiapo sakã jekuaapyrã", oñemopyrendáva akytã 28 Léi Guasu ári, oñe'ëva "marandu rehegua derécho" rehe. Kóva he'ise ko temimoĩmby omomba'eguasuha omoañetévo hekoitépe normativa ojerureháicha, kóva, oipytyvõgui ñembohapekuaa, virúre ñeñangareko porã ha kuatiakuéra ñemohenda ikatúva oporomomarandu hekopete. Ko tembiapoha renda guive ohechaukase ambue temimoĩmbýpe hembiapo porãngue, omohenda porãmba voi, ary, mba'éichagua kuatiápa, kuatia ete rupive, oĩva guive dependencia ha Unidades Especializadas rupive ikatu ojeike ha'anga digital rupive ha upéva ombopya'e kuatia ha marandu jejuhu oimehaite hendágui. Upévère, ojehechakuaa avei heta mba'e gueteri tekotevẽ oñemohenda porãve ikatu haguãicha oje'e oñeimémaha tenondete ko mba'épe. Upéva ohekágui voi, ko jehapykuerereka oikuaaukase hembiapokue, mba'e porãpa ogueru umi kuatia



oñemohenda porãma va'ekue, oñemyesakãmba oĩmiva ha ikatu haguãicha maymave ohupyty pe marandu.

Ñe'ẽ tee: “marandu kuatiakuéra ñemohendahápe ryrúpe jeike, tembiaporã porã.

Introducción

Dentro del marco del acceso a la información pública y en el contexto de la Ley n.º 5282/14, “De libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental”, la gestión documental toma un nuevo protagonismo en la organización y la administración de la cosa pública. Sólo un buen sistema de gestión documental y archivístico permitirá disponer de información auténtica y de calidad en los portales de transparencia que garantice un acceso efectivo a la información. La vigencia de la mencionada ley, dejó al descubierto la debilidad de los –Sistemas de Archivos– en las diferentes instituciones, pues muchos carecen de espacios para la guarda del acervo documental clasificado y organizado básicamente necesarios dentro de las estructuras edilicias de los diferentes entes del Estado.

El trabajo presenta la experiencia del Ministerio Público del Paraguay, en lo que refiere a la base para el cumplimiento de la normativa vigente con especial énfasis al Centro de Documentación y Archivo, con el fin de dar a conocer su funcionamiento, presentarlo como experiencia de trabajo y buenas prácticas para las otras instituciones del Estado.

A partir del artículo 28 de la Carta Magna, “Del derecho a informarse” y la Ley n.º 5282/2014 “De libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental”, surge la interrogante, ¿Cómo se puede cumplir con esta normativa? esta encrucijada envuelve actualmente a los profesionales de la información inmersos en sus tareas, con sus aciertos y desaciertos, tomando la nueva legislación como –aliada para convencer– a las autoridades de cuán importante es la función de un Archivo, de un buen sistema de gestión documental en las instituciones públicas, que fomente la transparencia, el fácil acceso a la información y la reutilización de la información.

Estos desafíos propiciaron un rápido cambio de las administraciones para adaptarse a un entorno tecnológicamente funcional y socialmente más responsable, que permita brindar información pública al ciudadano que lo requiera.



M. Vázquez, menciona:

Los Archivos Centrales son un nexo esencial entre los archivos sectoriales y el archivo intermedio. Son cabeza responsable de toda su área. En ellos reside un modo de circulación de normas e información desde la cabeza del sistema a todos los rincones donde sea creado o tramitado un documento de la institución (2006, p.96).

Sin embargo, existe una disposición emanada de la Ley n.º 1099/97 “Que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo General de la Nación”, pero, hasta la fecha no se puede dar cumplimiento por carecer de un Archivo General de la Nación.

Actualmente, se incentiva a nivel mundial la transparencia en las administraciones públicas, impulsadas por una normativa legal y el derecho a informarse que responde a uno de los derechos universales de la humanidad, así como las recomendaciones internacionales y la propia necesidad de rendir cuentas al pueblo, de cómo se gasta el dinero público, producto de los respectivos impuestos.

Al respecto, se destaca la experiencia del Centro de Documentación y Archivo del Ministerio Público, desde el proyecto de creación hasta la implementación del Sistema de Archivo, el Sistema de Gestión Documental, y la socialización, según la Resolución F. G. E. n.º 352/2014, “Por la cual se aprueba la Guía de procedimientos para la organización y remisión de documentos al Centro de Documentación del Ministerio Público”, actuación que se pretende posicionar como modelo de trabajo para las otras instancias públicas.

Metodología

La metodología utilizada para desarrollar el presente análisis está basada en la literatura existente a nivel regional y las que presentan modelos de gestión referentes al área de la gestión documental, además en la experiencia de trabajo en materia de organización del acervo documental sustentado en el sistema de archivo de la institución. Asimismo, se establece una comparación desde el inicio de la gestión documental a nivel organizacional, a través de la observación de la situación de las instituciones que solicitaron el servicio de digitalización de documentos, conforme a los datos que obran en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.



El Derecho a la Información y las leyes de Acceso a la Información Pública

El derecho a la información según C. Zapata:

Ha sido parte de la agenda política nacional e internacional en la última década del siglo XX, a partir del año 1995 se plantea en Bruselas el concepto de “Sociedad de la Información”, iniciativa promovida por el G7 (cumbre de 7 países reunidos para tratar temas políticos y económicos): es a partir de entonces que se comienza a hablar de un nuevo orden mundial de la Información (2011, p.30).

Al referirse a la utilidad de una ley de acceso a la información pública, G. Canela, plantea que:

Las leyes de acceso a la información son muy útiles para: combatir la corrupción, pero que no es ese el principal motivo, aun que fuéramos sociedades incorruptibles, el derecho de acceso seguiría siendo fundamental, porque es un derecho humano y no es condición para su implementación combatir la corrupción o no. Tiene muchas otras razones de ser, más allá de transparentar el Estado” (2014, p.p. 38-48).

Según G. Canela, la principal dificultad para la implementación de una ley de acceso a la información pública en todo el mundo, hasta en los países desarrollados es que:

no existe una buena política de gestión documental (records management). Los profesionales de la información son pocos reconocidos por la sociedad, sus trabajos son desvalorizados en la administración pública, sin embargo, son los principales actores, para la organización documental y como resultado, la eficiencia y el rápido acceso a la información (2014).

Sin una adecuada implementación del proceso de organización y sistema de gestión documental pública, se seguirá en el intento de dar cumplimiento al derecho que posibilita conocer la información que el Estado produce u obtiene administrando el dinero que se recauda de los impuestos que pagan los ciudadanos al cumplir su deber tributario. En ese sentido, B. Fernández expresa: “el fundamento genérico del derecho de acceso a la información pública sería el hecho de conocer mejor cómo se administra la cosa pública para posteriormente poder elegir con mejores argumentos a los futuros administradores de esa cosa pública” (2006, p.37).

La Gestión documental en el Paraguay

En Paraguay, con la entrada en vigencia de la Ley n.º 5282/14, se deja entrever las falencias que existen en cuanto al manejo documental en las instituciones



públicas, la insuficiencia de espacios físicos con los mínimos estándares archivísticos relacionados a (prevención y atención a desastres; inspección y mantenimiento de instalaciones, monitoreo y control de condiciones ambientales; especificaciones de mobiliario y equipo, unidades de conservación y almacenamiento).

Asimismo, entre las debilidades se pueden identificar la ausencia de profesionales capacitados al frente de los “depósitos de documentos” como muchos lo denominan, con posibilidad de gerenciar las tareas encaminadas a una gestión documental automatizada con proyección a la integración de un Sistema de Gestión Documental institucional la inexistencia de planes o programas relacionados a la problemática del acceso a la información contenida en los documentos, la falta de participación de las oficinas de archivos a la planificación para la creación de espacios de guarda documental (Archivos Centrales) en los proyectos edilicios de las instituciones públicas del Paraguay.

En el mes de agosto del 2017, un grupo de profesionales, liderado por la Comisión de Verdad y Justicia, dependiente de la Defensoría del Pueblo, presentó a la Comisión de Educación y Cultura, del Senado de la Nación, el proyecto de ley que crea un Archivo General de la Nación, para albergar toda la producción documental de las instituciones públicas a nivel nacional, como lo dicta la Ley n.º 1099/97 de Archivos, que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo General de la Nación, figura que aún no se implementa en el país. Existen intenciones de organizar y ordenar en materia de Gestión Documental y acceso a la información pública, sin embargo, el proceso es lento por la falta de voluntad política, de ahí la ausencia de políticas públicas y muchas veces de un sistema que fue desarrollándose en la informalidad, situación que contribuyó al limitado avance en esta materia en consecuencia, actualmente existe una pequeña muestra del inicio de un trabajo organizado y como debe ser.

Hoy día existe algunos intentos de gestión documental que se dan en las instituciones públicas, esto se evidencia a través de los procesos de contratación de servicios técnicos publicados en el sitio web de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, encargada de llevar adelante los llamados a licitaciones para contratar servicios, como la de *Organización, Digitalización y guarda de documentos*.

Se detalla una lista de llamados a licitaciones para prestar servicios correspondientes a 2014 al 2017.

**Tabla 1: Llamados a licitación en Instituciones Públicas del Estado**

Año	Institución	Llamado para:
2017	Instituto Forestal Nacional (INFONA)	Servicios de digitalización
2017	Municipalidad de San Lorenzo	Servicio de digitalización del Archivo de la Municipalidad de San Lorenzo
2016	Ministerio de la Mujer	Servicio de digitalización
2016	Gobernación Central	Servicio de digitalización de documentos
2016	Instituto Nacional de desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	Servicio de digitalización de documentos
2016	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (M. S. P. y B. S.)	Servicio de digitalización de documentos
2015	Caja de Jubilaciones y pensiones de empleados de Bancos	Servicio de organización, digitalización y guarda de documentos
2015	Secretaría del Ambiente (SEAM)	Servicio de digitalización de documentos y desarrollo de sistemas
2015	Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP)	Servicio de digitalización de documentos e implementación de Sistema de Gestión Documental
2014	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	Consultoría para la implementación de un Sistema de Gestión Documental y digitalización de documentos

En el detalle de la tabla 1 presentada, se visualiza que entre los servicios más solicitados figura la digitalización de documentos de las diez instituciones detalladas, solamente dos solicitan la adquisición e implementación de un Sistema de Gestión documental, que se puede entender como una oportunidad de gestión de documentos a nivel institucional. En ese sentido, el software para dichas tareas son herramientas claves para dar inicio a este proceso de sistematización.

A demás se puede notar que son muy pocas las instituciones que parecen entender que la importancia de una buena gestión documental se inicia al establecer los procedimientos que permiten la organización, conservación, difusión y acceso a



la información que genera la institución, para disponer de esa información de manera inmediata, segura, económica reduciendo tiempo y dinero. En otras palabras, se deben de tomar medidas estratégicas que cumplan con la rigurosidad que se precisa para su funcionamiento, de lo contrario se seguirá duplicando los problemas, pues, se digitalizan papeles que no cuentan con ningún criterio archivístico.

Centro de Documentación y Archivo del Ministerio Público

Dicho Centro fue habilitado mediante la Resolución F.G.E. n.º 5836/12 “Por la que se crea el Centro de Documentación y Archivo del Ministerio Público”. La dependencia nace ante la necesidad de contar con un espacio físico para el custodio de documentos que provienen de las unidades penales, las distintas direcciones administrativas, el resguardo de la memoria institucional en un espacio adecuado y centralizado, así como, su digitalización que permita el acceso de manera ágil procesos institucionales.

El centro, cumple una función primordial, en la orientación del manejo documental, la guarda y su conservación pues, es el resultado de toda gestión de una institución, queda plasmado en los documentos, que a su vez se convierten en elementos jurídicos, así como el cumplimiento de la normativa que indica el tiempo mínimo que deben ser conservados por su valor legal para probar un hecho o como evidencia de un acto.

Tiene como principal objetivo la de organizar los documentos que se producen en la institución y que son recepcionados según los estándares internacionales de la archivística, con el propósito de sentar las bases para el funcionamiento de un sistema de archivo sustentado en la naturaleza documental de la institución.

Las acciones desarrolladas persiguen el cumplimiento de los objetivos propuestos, que se orientan a través del Plan Operativo Anual, y las modificaciones conforme a las necesidades que fueron surgiendo en materia de Gestión Documental.

Acciones desarrolladas desde el Plan Operativo Anual del Centro de Documentación

Programas	Objetivos	Indicador año 2012-2013
Definición de programas de Gestión institucional eficientes	-Diagnóstico Institucional a nivel país sobre la situación de la documentación de las unidades penales y áreas administrativas.	100% de implementación en relación a lo programado
	-Socialización de la Resolución n.º 5836/12 por la que se crea el Centro de documentación del M.P	



Programas	Objetivos	Indicador año 2012-2013
	-Socialización de la Res. n.º 352/14 Por la cual se aprueba la “Guía de procedimientos para la organización y remisión de documentos al Centro de Documentación del M.P.	Indicador año 2014-2015
	-Capacitación a responsables de los centros de documentación en el interior del país sobre la implementación del sistema de archivo del M.P. Res. n.º 5835/12 Por la cual se aprueba el Sistema de Archivo que será utilizado en el Centro de Documentación del Ministerio Público.	100% de implementación en relación a lo programado
	-Implementación del Software de Gestión Documental para la digitalización de documentos	Indicador año 2016-2017
	-Elaboración de talleres prácticos sobre el acceso al Software de Gestión Documental Open km.	80% de implementación en relación a lo programado

Las etapas de la creación del Centro fueron:

- División de la infraestructura física, edificio en cuatro niveles por sectores de tareas.
- 1700m² ubicado dentro del predio de la Fiscalía General del Estado (Asunción-Paraguay)
- Adquisición de módulos deslizantes.
- Reuniones de trabajo con responsables de áreas de todos los sectores del Ministerio Público, específicamente en el interior de cada dependencia socializando el Sistema de Archivo, donde se acordó que los mismos productores de documentos deben trabajar su organización.
- Socialización de la Resolución FGE n.º 352/14, “Por la cual se aprueba la Guía de procedimientos para la organización documental y remisión al Centro de Documentación del Ministerio Público”.
- Capacitación del talento humano: asistentes fiscales que fueron designados como encargados de las oficinas regionales del Centro de Documentación, en los procesos archivísticos para llevar adelante el funcionamiento de sus



respectivos archivos.

- g) Identificación de la producción documental de las unidades fiscales y las fiscalías adjuntas de todo el Ministerio Público.
- h) Generación de los Cuadros de Clasificación Documental (CCD) y las respectivas Tablas de Retención Documental (TRD).
- i) La adquisición del Software de Gestión Documental Open KM, adaptado a las necesidades de la institución.
- j) Instalación del Software de Gestión Documental y los escáneres de alta producción en todas las oficinas del Centro de Documentación, habilitados en los distintos puntos del país.
- k) Capacitación del Talento Humano en el manejo del Software de Gestión Documental y el inicio del proceso de digitalización de los cuadernos de investigación fiscal (Carpetas Penales).

Situación actual y su funcionamiento

Actualmente, se cuenta con 920.000 documentos procesados y resguardados en unidades de conservación estandarizados para toda la institución, que cubren cerca de 1600 metros lineales. Los tipos documentales que se pueden remitir al Centro actualmente son:

Resoluciones de Fiscalía General del Estado

Resoluciones de Fiscalías Adjuntas

Dictámenes de Fiscalía General del Estado

Dictámenes de Fiscalías Adjuntas

Providencias de Secretaría General

Notas y Memorandos

Cuadernos de Investigación Fiscal (carpetas fiscales) agrupadas dentro de las finiquitadas, desestimadas y archivadas una vez cumplidos todos los plazos procesales y con sus respectivas resoluciones; SD (sentencia definitiva) o AI (autos interlocutorios).

Documentaciones Administrativas

STR (Solicitud de Transferencia de Recursos)

Contratos

Documentaciones Patrimoniales

El Centro ofrece servicio de acceso y consulta a documentos de archivo e información contenida en los mismos, el Cuadro de Clasificación Documental comprenden las series documentales de las principales actividades y dependencias



de la Institución, gran parte de los documentos son solicitados vía Secretaría General o en su caso a través de los dueños o creadores de los documentos.

Las dependencias que pueden remitir los documentos al Centro actualmente comprenden:

Secretaría General

Unidades Penales Área I, Área II y Especializadas (Asunción)

Dirección General de Administración y Finanzas

Dirección de Patrimonio

Oficinas de las Fiscalías Adjuntas

Anualmente ingresan en promedio 180.000 (ciento ochenta mil) causas, en las 750 (setecientos cincuenta) unidades fiscales que compone la Fiscalía General del Estado, éstos se convierten en expedientes que representan aproximadamente 3.600.000 (tres millones seiscientos mil) hojas. Se destaca que desde el año 2000 hasta la fecha en total existen 61.200.000 (sesenta y un millón doscientos mil) hojas, que deben digitalizarse por etapas, de acuerdo a dictámenes jurídicos que prohíbe la eliminación de las causas que cumplieron con todas las etapas investigativas porque el mismo Código Penal exige la guarda de dichos documentos.

Los cuatro niveles del Centro de Documentación Sede Central están distribuidos por niveles, las cuales son:

Primer Nivel: Cuadernos de Investigación Fiscal de Unidades Especializadas y documentos Administrativos, Solicitud de Transferencia de Recursos (STR).

Segundo Nivel: Documentos Administrativos de las principales Direcciones del Ministerio Público, Notas, Memorandos, Informes, Expedientes de Inspectoría General.

Tercer Nivel: Resoluciones, Dictámenes, notas, memorandos, providencias originales de Fiscalía General.

Cuarto Nivel: Cuadernos de Investigación Fiscal del Área I y II, Asunción.

Los documentos están ubicados físicamente por orden de recepción, colocados en los estantes deslizantes de acuerdo a la distribución archivística, siguiendo la secuencia de los metros lineales disponibles para administrar la proyección de los espacios.

Todos los documentos que son recepcionados en el Centro de Documentación deben tener una identificación institucional estándar ej.;

Lomo: logotipo de la Institución, nombre de la dependencia o Unidad, tipo de documento que contiene la caja, numeración y año de los documentos por Arquipel.



Las dos únicas unidades de conservación utilizadas son los Bibliógrafos (temporalmente) y los Arquipes (cajas de documentos)

El proceso de digitalización consta de los siguientes pasos

1-	Verificar contenido y estado del documento
2-	Depurar información, grapas, broches, clip, dobleces etc.
3-	Separar y preparar documentos para digitalización
4-	Digitalizar (escaneo)
5-	Verificar calidad de la Imagen
1-	Convertir las imágenes a formato PDF, almacenar
2-	Indexar

Cabe mencionar que en el Centro de Documentación sede central (Asunción) actualmente se está trabajando la digitalización de Resoluciones de la Fiscalía General, y; en los Centros de Documentación del interior del país como Caacupé, Coronel Oviedo, San Juan Bautista, San Estanislao los Cuadernos de Investigación Fiscal de las respectivas Regionales

Consideraciones finales

El desafío asumido desde la creación del Centro de Documentación fue de gran alcance, teniendo en cuenta la magnitud de la estructura orgánica de la institución, las áreas de acciones que comprende y el compromiso hacia cualquier ciudadano (potenciales usuarios internos o externos), que accedan al Centro de Documentación, pues se pretende brindar la ayuda posible por parte del personal técnico para la orientación y obtención de la información que requiere. En el Paraguay queda mucho por hacer en esta materia, para poder hablar en algún momento de la concreción del acceso a la información pública como la ley lo dicta.

Referencias

- Canela, G. (2014). El acceso a la información en las sociedades democráticas En Celebración del día mundial de la libertad de expresión y de prensa entre la Unesco y la Corte Suprema de Justicia. Asunción, Paraguay.
- Fernández, B. (2006) El derecho a informarse: una garantía constitucional y un derecho básico de la democracia (Tesis doctoral): Facultad de Derecho. U.N.A, Asunción, 2006. 227 p.



- Fernández, F. (2012) Al servicio de la transparencia. El papel de los archiveros y la gestión documental en el acceso a la información pública. En: Métodos de información (MEI), II Época, Vol.3, n°5, 2012, pp. 153-166. DOI. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.5557/IIMEI3-N5-153166> consultado el 11 de enero de 2019.
- Corte Suprema de Justicia. (2014) El acceso a la Información pública en el Paraguay: un aporte desde la justicia al derecho fundamental para la democracia. Corte Suprema de Justicia, Asunción: IIJ. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/ebook/acceso-ipp.php> consultado el 21 de febrero de 2019
- Vázquez, M. (2006). Planteos para el siglo XXI. Buenos Aires, Argentina: Alfagrama
- Zapata, C. (2001). Gestión Documental & Gobierno Electrónico: problemas, retos y oportunidades para los profesionales de la información. Bogotá, Colombia: Archivo General de la Nación de Colombia
- Casas, A. (2004). El derecho a la información: el Archivo General de la Universidad como garantía de los derechos universitarios. Revista de Derecho Público (Montevideo), 13 Año (25 Número), 103-107.
- Fernández, B. (2011). Medios, democracia y acceso a la información. Ciudad del Este, Paraguay: Escuela de Postgrado. Rectorado Universidad Nacional del Este.
- Martínez, M--. (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. Cotidiano - Revista De La Realidad Mexicana, 29(186), 203-215.
- Rollnert, G. (2014). El Derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de transparencia. Teoría y realidad Constitucional (34), 349-368
- Res. n.º 5835/12, Por la cual se aprueba el Sistema de Archivo que será utilizado en el Centro de Resolución F. G. E. n.º 352/14, Por la cual se aprueba la Guía de procedimientos para la organización documental y remisión al Centro de Documentación del Ministerio Público.
- Documentación del Ministerio Público. Asunción, Paraguay.
- Resolución F.G.E. n.º 5836/12 “Por la que se crea el Centro de Documentación y Archivo del Ministerio Público”. Asunción, Paraguay.
- Ley n.º 1099/97 “Que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo General de la Nación”. Asunción, Paraguay.
- Ley n.º 5282/14, “De libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental”. Asunción, Paraguay.



Artículo de revisión

Una perspectiva de la prevención general en la invasión de inmuebles **An outlook of the general prevention in land squatting** **Yvýpe jeike jehapejokorã hekoitépe rehegua**

Karina Liz Caballero Helió*
Ministerio Público. Asunción, Paraguay

Resumen

Surge a partir del análisis realizado de las salidas procesales otorgadas a los imputados por el delito de invasión de inmuebles ajenos en el periodo comprendido entre enero de 2105 a Julio de 2016, se identifican los casos de condena a los procesados por el delito de invasión de inmuebles ajenos durante el mismo periodo, se comprueba si se cumple la prevención general con las salidas procesales y las condenas logradas a través del análisis del aumento o disminución de las denuncias sobre invasión de inmuebles ajenos. Se evalúa si existen otros medios más eficaces para restablecer la paz social y la sensación de seguridad jurídica. Se proponen soluciones alternativas para lograr el restablecimiento de la paz social dañada con la comisión del delito y la reafirmación de la vigencia de la norma. Se realiza un contraste de los hechos con la teoría de la prevención general.

Palabras clave: invasión de inmueble ajeno, prevención general, fines de la pena, salidas procesales alternativas al proceso penal.

Abstract

This research emerges from the analysis of procedural alternatives granted to persons who were charged with land squatting, during the time period from january of 2015 and july of 2016. The cases of land squatting that result in conviction are identified, the study also checks if general prevention in land squatting is applied, specifically with procedural alternatives and convictions through the analysis of

Recibido: 23.05.18 Aceptado: 25.10.18

*Agente Fiscal, Ministerio Público. Asunción, Paraguay. Email: lizcaballerohellion@gmail.com
Abogada de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción con Diploma de Honor, ex Actuaría judicial del Juzgado Penal de Garantías de la capital, actualmente Agente Fiscal de la Unidad Especializada de lucha contra el Narcotráfico, Delitos Informáticos y delitos ordinarios del Área 7 de Cordillera.



increase or decrease of land squatting reports. This paper also includes an assessment of more effective means to restore social order and the sensation of legal certainty. Also, it proposes alternative solutions to restore the social peace that is damaged by the commission of crimes and the restatement of the act validity. Finally, the paper exposes a contrast of the facts with the theory of general prevention.

Key words: land squatting, general prevention, goals of sentencing, procedural alternative to criminal process.

Nemombyky

Kóva osẽ oñehesa'ỹijopa rire umi osẽva'ekue proceso-gui oñemboja rupi hesekuéra oikehague yvy ajeno-pe umi ára, jasyteĩ 2015 guive, jasypokoi 2016 peve, ojejuhu umi káso oikova oñecondenava'ekue umi oñembojaha rupi hese hembiaapo vaíre oikégui yvy ajeno-pe umi árape, ojehechakuaa ojejapopa hague umi jehapejokorã ombokatúva salida procesal rupive ha oñecondena rupive, oñehesa'ỹijógui hetave térã sa'ive umi denuncia yvy ajeno-pe jeike rehegua. Ojejesareko avei oĩpa ambue jehapejokorã iporãvéva ikatu haguã oĩ jey py'aguapy ha jekupyty oñondivekuéra ha toñeñandu pe segurida jurídica. Oñemoguahẽ ambue jehapejokorã ikatu haguã oĩ jey py'aguapy jekupyty reheve mba'e vai rapykuerépe ha taiñañete jey umi léi oñemoĩva jekupytyrã. Oñembojovake ojuehe umi ojejava'ekue umi mba'e kuaapy jehapejokorã oñemoĩva'ekue rehe.

Ñe'ẽ tee: yvýy ajeno-pe jeike, jehapejokorã hekoitépe, pena ñemohu'ã, ñesẽ ambue hendáicha proceso penal-gui

Introducción

Este proyecto surge como respuesta a la problemática sociopolítica que representa la invasión de propiedades privadas, fenómeno que aumentó con los años, llegó a extremos irracionales al montarse asentamientos armados, situación que creó un conflicto y caos jurídico perverso que no encuentra solución en los tribunales multiplicándose, con el tiempo lo cual pone en grave peligro no solo la seguridad jurídica del país sino, la seguridad interna. No se debe perder de vista el terrible desenlace del caso Curuguaty, que acabó con el juicio político de un presidente de la república elegido por constitucionalmente, además, de varios fallecidos tanto parte de los invasores como los militares que intervenían en el cumplimiento del desalojo judicial.



Actualmente la propiedad de inmuebles en Ciudad del Este, se encuentra amenazada con las invasiones de los llamados –sin techos– ocupantes precarios, personas de escasos recursos o no, que para acceder a una vivienda o para convertirse en propietario recurren a la ocupación ilegítima e ilegal.

Los organizadores de estas invasiones manipulan a la masa más carenciada y con menos acceso a la educación e información, organizándolas y dirigiéndolas con fines direccionados en algunos casos de carácter social y en otros de tinte político. En estas actividades surgen intereses de sectores políticos y económicos, puesto que las numerosas familias e integrantes de estas ocupaciones constituyen un número muy importante de votos, un poder de presión e injerencia en las épocas electorales.

Se supone que estas organizaciones son movidas en su mayoría por dirigentes de base, que en muchos casos no son sin techos, ni campesinos, pues, poseen casas propias y trabajos estables. En por lo menos un caso se detectó la participación de funcionarios públicos o personas cercanas a instituciones relacionadas al problema de la tierra y en otras simplemente son vecinos del inmueble invadido.

En este sentido, se expone como ejemplo el caso registrado por un periódico sobre una compra autorizada por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, en adelante INDERT, de una propiedad situada en el Departamento de San Pedro, cuyas dimensiones fueron adulteradas por medio de la producción de documentos no auténticos y que luego fuera revendida al ente agrario, inmueble donde no vivían los campesinos que se consignaron como beneficiarios ante el ente estatal encargado de las tierras fiscales. Esta noticia fue publicada bajo el titular "Denuncian negociado en el Indert por más de 3 millones de dólares" (ABC Color, 21 de octubre 2017).

Por otra parte, el fenómeno analizado parece ser solo un negocio lucrativo para ciertos sectores sociales, económicos y políticos, así lo expuso la prensa de investigación que en varias publicaciones afirmó que estas ocupaciones constituyen un esquema que implica corrupción y negocio, por lo que deberían ser investigados bajo la lupa de la Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción.

Posteriormente bajo el titular "Invasión, es un negocio" la prensa afirmó que la invasión de inmuebles se convirtió en un enorme ejercicio lucrativo para varios financistas, parte de la Policía Nacional y algunos funcionarios del Instituto Forestal Nacional, en adelante INFONA. La nota periodística habla del caso –Campos Morombi– y afirma que existe tráfico de madera, carbón vegetal y marihuana. Estos hechos fueron denunciados por los pobladores de la localidad de Yvyra Pytá, distrito de Yvy Pytá, Departamento de Canindeyú. Explicaron como los traficantes



pueden deambular impunemente por la zona. En otro punto la noticia informativa revela la existencia de un asentamiento ilegal donde viven aproximadamente unas 300 familias que se autodenominan campesinos sin tierras, entre quienes también viven depredadores de árboles con lo cual se dinamiza el tráfico de rollos y se agudiza la deforestación de los bosques.

En una parte de dicha investigación periodística del periódico ABC Color se afirma:

De acuerdo a los datos recabados durante varios días, los financistas uruguayos son los que invierten varios millones en cuanto a infraestructura y supuestos pagos de coimas a los agentes policiales del Departamento de Bosques y Asuntos Ambientales (DEBOA), destacados en el acceso a la reserva, a funcionarios del Infona y a los uniformados de la subcomisaria 19ª Campo Aguape (16 de enero de 2017).

En el mismo sentido, en una entrevista que se publicó con la denominación: "Titular del Indert admite corrupción en regionales del interior" (Paraguay.Com, 4 de julio 2016.), el presidente del INDERT, Justo Cárdenas, afirma que existe corrupción en filiales del interior las cuales, además remarcó que escapa de su control la verificación de los certificados de ocupación que se otorgan en las regionales. Asimismo, afirmó que existe corrupción tanto dentro como fuera de la institución a su cargo, y personas que financian este ilícito. Por su parte, habló abiertamente sobre la investigación periodística llevada a cabo por el canal de televisión "La Tele y el periódico Última Hora", acerca de la venta de derechas que quedó evidenciada en Ciudad del Este, tras la publicación de una cámara oculta. A través del mencionado informe quedó al descubierto como las tierras que el Indert asignaba para la reforma agraria, se ofertaban en un sitio de ventas en internet denominado Clasipar.com. De dicho negocio fungía como intermediaria una inmobiliaria. En otras palabras, se comercializan tierras de la reforma agraria con un precio muy superior, cuya venta se encuentra prohibida por Ley n.º 4682/12.

En esta línea, en el presente trabajo se analiza desde la mirada de la política criminal, sí, es el proceso un medio eficiente en la prevención general positiva del delito de invasión de inmuebles ajenos en Ciudad del Este, se toma como periodo de tiempo desde enero del 2015 a julio del 2016, se redacta en el año 2017 con registros del Poder Judicial y Ministerio Público de 2015 y 2016, por eso las noticias del 2017 que refieren a circunstancias vinculadas a la corrupción.

Surgen en este punto las siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron las salidas procesales otorgadas a los imputados por el delito de invasión de inmuebles ajenos desde enero 2015 a julio 2016? ¿Cuántas condenas se impusieron a los procesados



por el delito de invasión de inmueble ajeno desde enero 2015 a julio 2016? ¿Se cumple la prevención general con las salidas procesales y las condenas logradas a través del análisis del aumento o disminución de las denuncias sobre invasión de inmueble ajeno?, ¿Existen otros medios más eficaces para restablecer la paz social y la sensación de seguridad jurídica trasgredidas por el delito de invasión? ¿Qué soluciones alternativas pueden ser implementadas para mejorar la sensación de restablecimiento de la paz social dañada con la comisión del delito y la sensación de seguridad jurídica?

En este sentido, se analiza si el proceso penal es un medio efectivo y eficaz en la prevención general positiva del delito de invasión de inmueble ajeno en Ciudad del Este en el periodo comprendido entre enero 2015 a julio 2016.

Método

La investigación es de nivel descriptivo y documental, con un enfoque cualitativo y para el fin se utilizaron documentos tales como las publicaciones periodísticas de gran circulación en el país, para reforzar y sustentar algunas los objetivos trazados referentes a los fines de las penas.

La técnica utilizada para la compilación de los datos es la observación, pues se recurre a la búsqueda de informaciones periodísticas afines al tema, se observa y analiza su contenido para responder al problema planteado. Además se utilizaron datos de fuentes abierta del Ministerio Público y el Poder Judicial.

Se toma como muestra las denuncias ingresadas por invasiones en el Ministerio Público de Ciudad del Este, de enero del año 2015 a julio del año 2016. Se toman las cuasas que se encuentran culminadas tanto en juicio oral y público y se resalta las salidas procesales a las que llegaron.

Marco Teórico

Es preciso determinar en principio si se procesa penalmente a los invasores de inmuebles, a fin crear conciencia jurídica en la población y con ello evita la proliferación de este hecho punible en el tiempo. En ese sentido, es necesario introducir al lector sobre el concepto y los principales ámbitos de aplicación de la teoría de la prevención general positiva o prevención por integración, así como la discusión acerca de las funciones que ésta teoría tiene en su aplicación práctica, finaliza con algunas posturas acerca de su aplicación y contenido desde la óptica de la constitución penal.



La prevención general es un concepto sobre el cual se sustenta el sistema punitivo del Estado. En otras palabras, es la teoría jurídica que sirve de base a las penas que el sistema judicial impone a los procesados por algún delito cometido. El artículo 20 de la Constitución Nacional establece: “Las penas privativas de libertad tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad”. El fin último de la aplicación de un correctivo dentro de un debido proceso penal se sustenta no solo la readaptación del condenado sino, en la protección de la sociedad. Este último objetivo es el que resume lo que debe entenderse por prevención general dentro de la teoría general del derecho penal.

En esta línea, se busca situar al lector en el lugar indicado para entender posteriormente si el proceso penal en los casos de invasión de inmuebles, que actualmente se llevan a cabo en los tribunales de Ciudad del Este, es realmente efectivo y eficaz en el cumplimiento de la protección de la sociedad –prevención general–. Se resalta que las penas como método persuasivo envían a la población un mensaje claro de que la política criminal del país repudia ciertas conductas como delitos y quienes las cometa será condenado conforme a las normas vigentes. Se pretende determinar si ese mensaje llega a la población y si causa el efecto esperado: la disminución de los casos de invasión de inmuebles ajenos.

El padre de la teoría de la prevención general positiva en su concepción de la función ético-social del Derecho penal, Welzel, (1976), afirma:

Más esencial que la protección de los concretos bienes jurídicos particulares es la tarea de asegurar la vigencia real (...) de los valores de acción de la actitud jurídica (...) La mera protección de bienes jurídicos tiene solo una finalidad de prevención negativa (...) La misión más profunda del Derecho penal es, por el contrario, de una naturaleza ético-social positiva: al proscribir y castigar la inobservancia efectiva de los valores fundamentales de la conciencia jurídica, el Derecho penal expresa de la manera más concluyente de qué dispone el Estado, la vigencia inquebrantable de dichos valores de acción conforma el juicio ético social del ciudadano y fortalece su actitud permanente de fidelidad al Derecho. (p. 3).

Las penas constituyen una de las herramientas jurídicas diseñadas especialmente por el Estado para hacer cumplir sus normas jurídicas.

Función de la pena

En cuanto a la función que cumple la pena en un proceso penal, el tratadista alemán Roxin, C (1976) había señalado que:

No se trata en primer término de un problema teórico, ni por tanto de



reflexiones como las que se suelen hacer en otros campos sobre el sentido de esta o aquella manifestación de la vida, sino de un tema de acuciante actualidad práctica.

Es imprescindible saber para qué se impone una sanción, qué se busca con esa sanción, que se pretende lograr con esa condena, en otras palabras, cual es el objetivo de la consecuencia jurídica derivada del proceso penal. Desde este punto de vista hay varias teorías que se configuraron a lo largo de los años por diferentes juristas y estudiosos. Una de ellas es la función retributiva o retribución por el delito. Para estas teorías no importa más que castigar al culpable, no maneja criterios de utilidad social.

Entre las variadas teorías sobre la prevención, una de ellas asevera que la función de la pena es motivar para evitar la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos penalmente protegidos. En otras palabras, el Derecho Penal cumple la función social de proteger los bienes jurídicos relevantes y esto incide directamente sobre el individuo a través de la motivación. La pena tiene un efecto motivador el cual puede afectar a todos los ciudadanos en general o solamente al delincuente. Estas son las dos posibilidades, a una de ellas la doctrina la llama prevención general y a la otra prevención especial.

En su obra, sobre la Teoría de la pena, el autor Jakobs, G (1998) afirma que “La pena es un proceso de comunicación, y por ello su concepto ha de estar orientado en atención a la comunicación y no debe ser fijado con base en los reflejos o las repercusiones psíquicas de la comunicación”. Es decir, para este autor, la pena aparece luego de cometido el delito. Lo que Jakobs propone es que la pena debe servir como mecanismo para evitar realizar conductas que socialmente se consideren capaces de lesionar un bien jurídico. Por tanto, lo que se busca es proteger la expectativa social de no producirse el delito o conductas socialmente reprochadas.

Finalmente, a través de la pena se busca restablecer la vigencia del derecho que es violentada. Pero, la manera de restablecer la norma debe incluir el respeto a la dignidad de la persona, puesto que somos sujetos libres y responsables.

Análisis de datos recogidos

En el lapso comprendido de enero de 2015 a julio 2016, se han llevado a cabo solo 5 juicios orales en causas penales de invasión de inmueble ajeno obteniéndose el siguiente cuadro:

**Tabla n.º 1: Causas que llegaron al Juicio Oral y sus resultados**

Fecha del juicio	Resultado
8/11/2015	Condenar a los acusados a la pena de 2 años, con suspensión de la ejecución de dicha condena por el plazo de 2 años, con la obligación de cumplir reglas y obligaciones durante ese tiempo.
8/28/2015	Absolución de culpa y pena de los acusados.
5/28/2016	Extinción de la acción penal por homologación de acuerdo privado entre los denunciados y el denunciante Conciliación, en consecuencia Absolución De Culpa y Pena.
7/5/2016	Condena de los acusados a la pena de 2 años, con suspensión de la ejecución de dicha condena por el plazo de 2 años con la obligación por parte de los acusados cumplir ciertas reglas de conducta y obligaciones que el Tribuna les impone.
7/27/2016	Condena a los acusados a la pena de 3 años y 6 meses

Fuente: Sección Estadística del Poder Judicial de Ciudad del Este.

Tabla n.º 2: Cuadro informativo de sentencias.

Identificación de la causa	Datos relevantes expuestos en juicio oral
M.P. C/ Victoriano López y Otros S/ Invasión de Inmueble Ajeno Y Coacción Sentencia Dictada: S.D. No. 199 de fecha 27 de julio de 2016. Tribunal de Sentencia de Ciudad del Este, conformado por Efrén Giménez, Herminio Montiel Y Milciades Ovelar. Condena de 2 años con suspensión de la ejecución de la condena	La querella adhesiva sostuvo que la turba estaba liderada por Victoriano López. Fue una invasión con fines políticos durante el gobierno de presidente Fernando Lugo, inició con la excusa de búsqueda de excedente. El procedimiento de hacer cesar el hecho antijurídico no se pudo hacer porque llegó en helicóptero el diputado Pakova Ledesma.



M.P. C/ Eudocia Lugo De Acuña Sentencia Dictada: S.D. No. 136 del 11 de agosto de 2015. Tribunal de Sentencia de Ciudad del Este, conformado por los jueces Evangelina Villalba, Blas Cabriza Y Carmen Barrios. Condena de 2 años con suspensión de la ejecución de la condena.	Invasión realizada por los autodenominados carperos mallorquinos, ingresaron a una propiedad ubicada en el km 30 de la Ruta internacional, propiedad de una asociación japonesa. La acusada se jactaba de ser prima del presidente Fernando Lugo y de contar con la autorización de este. La acusada dijo que era presidenta de una confederación, dirigente social y que acompañó a la comisión San Rafael, intervino en trámites de mensura judicial ante el INDERT, alegando la acusada la existencia de un excedente fiscal de 9.800 hectáreas. La acusada fue condenada.
--	--

Fuente: Resoluciones Judiciales dictadas por Juzgados de Ciudad del Este, Sección Estadística Criminal del Poder Judicial.

En el mismo lapso se llevaron a cabo audiencias preliminares, en las que se resolvieron salidas procesales en los procesos penales sobre invasión de inmueble ajeno obteniéndose el siguiente resultado.

Tabla n.º 3: Audiencias y las salidas procesales otorgadas

Fecha de la Audiencia Preliminar	Resultado
Abril de 2015	Se resolvió otorgar el criterio de oportunidad a favor de los procesados.
Octubre de 2015	Se resolvió la suspensión condicional del procedimiento a favor de los procesados imponiéndoseles reglas y obligaciones que deben cumplir por el plazo de 1 año.
Noviembre de 2015	Se resolvió la suspensión condicional del procedimiento a favor de los procesados imponiéndoseles reglas y obligaciones que deben cumplir por el plazo de 2 años.



Marzo de 2016	Se resolvió la suspensión condicional del procedimiento a favor del procesado imponiéndoseles reglas y obligaciones que deben cumplir por el plazo de 1 año.
Mayo de 2016	Se resolvió la suspensión condicional del procedimiento a favor de los procesados imponiéndoseles reglas y obligaciones que deben cumplir por el plazo de 1 año.
Mayo de 2016	Se resolvió otorgar el criterio de oportunidad a favor de los procesados.
Junio de 2016	Se resolvió la suspensión condicional del procedimiento a favor de los procesados imponiéndoseles reglas y obligaciones que deben cumplir por el plazo de 1 año y seis meses.
Julio de 2016	Se resolvió la suspensión condicional del procedimiento a favor de los procesados imponiéndoseles reglas y obligaciones que deben cumplir por el plazo de 1 año.
Julio de 2016	Se resolvió otorgar el criterio de oportunidad a favor del procesado

Fuente: Sección Estadísticas del Poder Judicial de Ciudad del Este.

Discusión

Del análisis de la información recolectada, surgen las siguientes reflexiones: conforme al informe obtenido de mesa de entrada del Ministerio Público, hasta el 13 de julio de 2016 ingresaron 45 denuncias por invasión de inmuebles ajenos en Ciudad del Este, lo que quiere decir, que a mitad de año ya existían 45 conflictos en 45 inmuebles en esta ciudad.

Periodo	Número de Denuncias Ingresadas	Delito
Enero a 13 de julio de 2016	45	Invasión de Inmueble

Fuente: Mesa de Entrada de denuncias del Ministerio Público de Ciudad del Este.



Por otro lado, en el año 2015 ingresaron 119 denuncias por invasión de inmuebles ajenos en la ciudad. A mitad de año (julio de 2015) ya habían ingresado aproximadamente 45 causas. En otras palabras, el porcentaje de denuncias no disminuyó, sino que se mantuvo igual al realizar un comparativo entre el año 2015 y el año 2016.

Al analizar con más profundidad las cifras arrojadas, se puede afirmar también que las denuncias por invasión de inmuebles tienden a subir con los años, lo que indica un leve aumento. Se estudia las salidas procesales que se otorgaron en el lapso de tiempo mencionado, se ve que dichas soluciones legales no constituyen un medio efectivo para disuadir su comisión, sino más bien, son entendidas por la población como “la manera de burlar a la justicia”, “de salirse con la suya”, “de burlar una condena”, que es a lo único que podrían temer.

La noticia “El sobreseimiento provisional se utiliza para blanquear casos” (Benítez, Carlos J., ABC Color, 19 de octubre de 2015), sugiere que se fortalecen las sospechas de que a través de la figura del sobreseimiento provisional se estaría blanqueando a numerosos procesados por la comisión de delitos o crímenes. Asimismo, la población paraguaya no ha comprendido ni asimilado de manera efectiva el sistema judicial penal actual, puesto que la mayor parte de la población considera como débil un sistema donde se deja en la calle rápidamente a los “delincuentes” con una facilidad que tiene nombres muy elegantes y nada más, se refieren a los nombres jurídicos que tienen las salidas procesales como por ejemplo la suspensión condicional del procedimiento, el criterio de oportunidad, o el sobreseimiento provisional. Esta es la percepción que tiene la ciudadanía – detectadas a través de las publicaciones de investigaciones periodísticas – acerca de las salidas procesales aplicadas en estos casos, desde su percepción como personas no avezadas en derecho.

En esta exploración del tema, y como propuesta o solución, no se sugiere de ninguna manera recurrir al extremo de instalar una política de mano dura al decir del estudio realizado y publicado bajo el título: Documento de Trabajo (INECIP, 2016):

Como única respuesta a los problemas de violencia e inseguridad se plantea una política de mano dura; es decir, se sostiene que acabará el delito aumentando las penas, encerrando a más gente en la cárcel, prohibiendo las medidas alternativas a la prisión, reprimiendo a los desviados (en esta categoría puede entrar cualquiera) o incluso se habla de la necesidad de matar a los que cometen delitos, olvidando los estudios y teorías que demuestra que esta no es la vía para la solución de la problemática (p. 11).



Del análisis de las denuncias se concluye que, existe un alto porcentaje de salidas procesales otorgadas a los procesados por invasión de inmuebles que no han llegado a juicio oral y no han sido pasibles de alguna condena, sino de condiciones y reglas que debían cumplir los imputados, cumplimiento que en la práctica no se verifican realmente por la complejidad y el costo que implica vigilar que cada procesado cumpla las condiciones y reglas de conducta que el juzgado les impone realizar a fin de no llegar a juicio oral y público.

Estas salidas procesales van desde criterios de oportunidad a suspensiones condicionales del procedimiento. Estas decisiones jurisdiccionales son aplicadas por el juzgador una vez evaluada la concurrencia de los requisitos previstos en la ley para otorgar al procesado una salida procesal más adecuada a cada caso.

Las salidas procesales previstas en nuestro ordenamiento, implican un beneficio que permite evitar por medio de ciertas reglas y obligaciones que debe cumplir el procesado, un juicio oral y público. Sin embargo, lo reiteramos, vigilar que cada procesado cumpla las reglas implica una estructura con la que no se cuenta actualmente, por resultar compleja y costosa para el sistema judicial.

Por dicho motivo, muchos procesados prefieren aceptar los hechos mencionados por la fiscalía en su requerimiento de imputación, y aceptar el cumplimiento de ciertas reglas de conducta y obligaciones que deberán cumplir por un plazo que generalmente es de uno a dos años, o en otras ocasiones realizan alguna donación a instituciones públicas o de beneficencia, o realizan trabajos comunitarios o labores de servicio social en calidad de reparación del daño causado por el delito cometido.

Sin embargo, lo repetimos, el sistema judicial no posee un mecanismo eficaz y seguro para verificar que dichas reglas y obligaciones se cumplan efectivamente por el procesado, es decir, el sistema judicial es muy débil, siendo fácilmente burlado. No se cuenta con un juzgado de ejecución acorde a las necesidades que pueda hacer cumplir las resoluciones que imponen diferentes tipos de reglas de conducta y obligaciones a los procesados beneficiados con salidas procesales alternativas, condición débil que los procesados han detectado y aprovechado, además del nivel de corrupción existente que les permite eludir los controles.

Las salidas procesales que soportan los procesados son posteriormente socializadas en sus respectivas comunidades, puesto que dichos sujetos procesales comparten con sus allegados, vecinos, parientes y miembros de su comunidad su experiencia dentro del proceso penal y cómo culminó para cada uno de ellos con una salida beneficiosa. Esto evidencia el rol de educador de conductas del sistema



de justicia penal, en el sentido que todas sus decisiones son tenidas en cuenta por la comunidad global. Del porcentaje de invasiones de inmuebles con salidas procesales se puede concluir que no existen castigos ejemplares a fin de que la poblaci6n pueda tener conciencia de la gravedad de la comisi6n de este tipo de hechos punibles. Para una mejor comprensi6n, se comete el delito, pero se sale f6cil del problema con alguna salida procesal.

Consecuentemente, uno de los objetivos de esta investigaci6n es verificar si el proceso penal en s6 mismo es realmente un mecanismo que env6a el mensaje de vigencia de la norma a la comunidad, que pueda crear la conciencia en ellos de que la propiedad privada y los derechos de los dem6s deben ser respetados, de lo contrario el brazo punitivo estatal har6 respetar las leyes. Vemos que no es un mensaje que se est6 enviando con mucha claridad, m6s bien se env6a el mensaje de que “si invades un inmueble puedes salir f6cilmente del asunto sin mayores inconvenientes”, por tanto, aquellas personas que est6n planificando invadir alg6n inmueble organizadamente saben al d6a de hoy que pueden perfectamente librarse de condenas graves con salidas procesales f6ciles de cumplir o “no cumplirlas puesto que no se fiscalizan efectivamente”, y entonces se animan a probar este negocio il6cito lucrativo que aumenta con los a6os puesto que la prevenci6n general que sustenta nuestro sistema judicial de penas no es efectivo en enviar mensajes m6s contundentes a la poblaci6n en general y en especial a ciertos sectores.

Si se analiza la informaci6n proporcionada, se ve que las denuncias realizadas en el a6o 2015 no han disminuido para el a6o 2016, y el pron6stico en estas condiciones es que aumenten y no disminuyan, a no ser que se realicen cambios sustanciales en el sistema judicial y en los medios utilizados para fiscalizar a los beneficiados con salidas procesales.

Conclusiones y recomendaciones

Como resultado de nuestra pesquisa, se puede afirmar que el proceso penal y sus consecuencias jur6dicas no revelan ser un medio efectivo en la tarea de persuadir a los ciudadanos de no ingresar a un inmueble ajeno por la fuerza para solucionar un problema de vivienda o de tierra que, si bien el reclamo es leg6timo, no puede utilizarse para sustentar la violaci6n de los derechos de terceros en pos de un progreso particular.

N6tese en la publicaci6n titulada “Condenan a cinco personas por una invasi6n de inmueble”, se evidencia que en la causa penal n.6 1103/15, denuncia sobre Invasi6n de inmueble, realizada por el Sr. Enrique Senen Grande, en el juicio



oral y público el Ministerio Público solicitó 4 años de prisión para Díaz Coronel como autor de la invasión y 3 años para los demás como instigadores. No obstante, el Tribunal Colegiado de Sentencia, conformado por Herminio Montiel, Efrén Giménez y Alba Meza, resolvió aplicar la condena de 2 años con suspensión a prueba. (Ultima Hora. 2017). Con esta condena no se cumple la persuasión que se pretende con las penas, puesto que estas personas condenadas salieron prácticamente ilesas luego de haber perjudicado al propietario en muchos millones de guaraníes con la sensación de que la justicia “se pudre”, como ya es común denominar al fenómeno de la justicia fallida en este país por los medios de comunicación.

En tal sentido, se puede concluir que los tribunales deben cambiar sus posturas y aplicar las normas con más severidad a los efectos de cambiar la percepción actual que la población tiene de la justicia penal, de la que se dice es muy permisiva, corrupta, mantiene un estado de impunidad, es lenta y muy costosa, etcétera.

Por otro lado, desde el punto de vista del aumento o disminución de casos de invasiones en Ciudad del Este, es fácil concluir que el proceso penal no es eficaz en la persuasión de los ciudadanos de abstenerse de violar la propiedad privada para acceder a tierras. En la publicación titulada “Preocupa invasión de inmuebles” (*ABC Color*, 5 de setiembre de 2017), se sugiere que en algunas zonas del Alto Paraná se están dando una serie de invasiones de predios pequeños y trabajados que llaman la atención a pobladores de la zona, sobre todo porque estos hechos están ocurriendo justamente en vísperas de elecciones y en plena campaña electoral.

En la citada publicación periodística, el titular de la Coordinadora Agrícola del Paraguay, Héctor Cristaldo, manifestó entre otras cosas que le llama la atención la ola de invasiones en épocas de campañas electorales. En el caso de Santa Fe del Paraná, el predio afectado es de unas 22 hectáreas, tierras bien trabajadas y además con títulos. Cree que esto se da por cuestiones políticas. Terminó la entrevista periodística afirmando “Esperemos que no sea como en el 2008, cuando al final había casi 200 invasiones cuando se estaba pasando de un gobierno a otro. Ya tenemos esa experiencia. Señaló que se trata de personas que son llevadas de un lugar a otro y cree que algún grupo político está detrás de todo eso. “Siempre hay un padrino detrás de las invasiones”, según se puede leer en la nota titulada “Preocupa invasión de inmuebles” (*ABC Color*, 5 de setiembre de 2017).

En ese orden de ideas, los invasores organizados en asentamientos o comisiones vecinales, en aquellas invasiones de más de 100 personas, también realizan gastos para permanecer en el inmueble invadido. En varias oportunidades, ex invasores arrepentidos han acudido a testificar que efectivamente para ingresar a un lote



debían pagar una suma de dinero, y mensualmente en concepto de derecho para mantenerse en el citado inmueble. Estas sumas son entregadas a la comisión vecinal del asentamiento y son utilizados para cubrir gastos como trámites administrativos ante la municipalidad, honorarios de abogados, trámites judiciales, etc. Esta situación ha sido denunciada por medios periodísticos de la zona se revela como un equipo de abogados engañan a ocupantes de un inmueble ajeno para sacarles dinero, según la nota, con la promesa de lograr resultados favorables en un proceso judicial para quedarse con un inmueble que tiene propietario legítimo ante la Dirección General de los Registros Públicos, que se puede leer en la nota titulada: “Rosca de abogados lucra con sintechos” (Vanguardia, 18 de julio de 2016).

Estas personas se reúnen con políticos de la zona de quienes reciben ayuda, según las diferentes investigaciones llevadas a cabo por parte del Ministerio Público. Esta hipótesis es sostenida por investigaciones periodísticas como la nota titulada: “Invasores siguen con apoyo de políticos inescrupulosos, y sus abogados, sancionados” (Vanguardia, 5 de abril de 2016), en la que se expone como los vecinos “ex invasores” de una propiedad privada se reúnen con políticos que siguen proveyendo de logística para que los mismos persistan en su intención de quedarse con el inmueble. Entre ellos, se encuentran un presidente de seccional, funcionarios de Itaipú, entre otros.

En varias denuncias estos datos no se revelan puesto que también existe impunidad dentro de las instituciones públicas y hechos de corrupción a nivel de la Municipalidad, el Ministerio Público y el Poder Judicial, hecho constatado particularmente en dos casos específicos individualizados como Causa penal n.º 1103/15 denuncia sobre invasión de inmueble realizada por el Sr. Enrique Senen Grande, y Causa Penal n.º 153/15 sobre invasión de inmueble, denuncia realizada por la firma Tajy Ingeniería S.A., proceso penal en espera de juicio oral y público en Ciudad del Este a la fecha de la redacción de este artículo.

Asimismo, y más recientemente, se ha constado un esquema corrupto dentro del INDERT, cuyos funcionarios zonales se hallan involucrados en connivencia con líderes de comisiones vecinales para invadir inmuebles ajenos cuya propiedad data de 1934 inclusive, en la causa individualizada Causa penal n.º 2307/17 “Lucino Martínez y otros s/ invasión de inmueble ajeno en Caacupé”, documentos analizados por la investigadora y que forma parte del presente estudio.

Consecuentemente, del análisis del número de denuncias ingresadas concluimos que existe un alto porcentaje que indica que los invasores ingresaron a los inmuebles sabiendo que podrían acceder al beneficio de una salida procesal



o que la pena para este hecho punible es muy leve y finalmente la expectativa de pagar las consecuencias de sus actos es muy leve o nula, con lo cual no se cumple la persuasión que el artículo 20 de nuestra Constitución Nacional.

Por otro lado, en los casos analizados, las salidas alternativas al proceso penal no han demostrado ser efectivas para disuadir y permitir al procesado optar por el respeto a las leyes.

Es opinión particular de esta investigadora a que se sustenten mejor las salidas procesales y se implementen mecanismos de fiscalización de las reglas de conductas impuestas a los procesados con el objetivo de que el sistema judicial pueda realmente ser efectivo en la creación de una conciencia jurídica y de la vigencia de la norma.

Referencias

- Roxin, Claus, "Problemas básicos del Derecho penal", *Sentido y límites de la pena estatal*. Trad. Diego Manuel Luzón Peña. Editorial Reus. Madrid. 1976, pp. 11 y ss.
- Jescheck, Hans-Heinrich, Tratado de Derecho Penal. Parte General. Trad. José Luis Manzanares Samaniego. Editorial Comares. Año 1993 pp. 790 y ss.
- Welzel, Hans, Derecho Penal Alemán. Parte General. 2a Edic. Castellana. 11a Edic. Alemana. Berlín, 1969. Trad. de Juan Bustos Ramírez y Sergio Yáñez Pérez. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1976, p. 3
- Mir Puig, Santiago, "Función de la pena y Teoría del delito en el estado social y democrático de derecho", 2a Edic. Bosch Casa Editorial S.A. Barcelona. 1982.
- Jakobs, Günther, Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía del Derecho, Universidad Externado de Colombia. Cuaderno de conferencias y Artículos No 16. *Sobre la teoría de la pena*. Trad. Cancio Meliá, Manuel, Bogotá, 1998, p. 33. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/28358752/Jakobs-Gunther-Sobre-La-Teoria-de-La-Pena>
- Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales y Sociales INECIP. *Documento de Trabajo Crimen, prisión e inseguridad. Elementos para el abordaje de la crisis*. 2016, pag. 11. Recuperado de: <http://inecip.org.py/wp-content/uploads/2016/12/Crimen-prisio%C3%ACn-e-inseguridad.pdf>
- Benítez, Carlos J., (19 de octubre de 2015). El sobreseimiento provisional se utiliza para blanquear casos. *ABC Color*. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/el-sobreseimiento-provisional-se-utiliza-para-blanquear-casos-1418457.html>
- Preocupa invasión de inmuebles. (5 de setiembre de 2017). *ABC Color*. Recuperado de



<http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/preocupa-invasion-de-inmuebles-1628372.html>

Condenan a 5 personas por una invasi6n de inmueble. (21 de agosto de 2017). *ULTIMA HORA*. Recuperado de <http://www.ultimahora.com/condenan-cinco-personas-una-invasion-inmueble-n1103172.html>

Superar la pobreza con tenencia de tierras. (12 de setiembre de 2015). *ABC Color*. Recuperado de <http://www.abc.com.py/nacionales/superar-pobreza-con-tierras-1407255.html>

Invasi6n, un buen negocio. (16 de enero de 2017). *ABC Color*. Recuperado de <http://www.abc.com.py/nacionales/invasion-un-buen-negocio-1556464.html>.

Denuncian negociado en el Indert por m6s de 3 millones de d6lares. (18 de octubre de 2017). *ABC Color*. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/denuncian-negociado-en-el-indert-por-mas-de-3-millones-de-dolares-1641583.html>.

Empresariado cuestiona pretensi6n del Indert de evadir al Poder Judicial. (21 de febrero de 2018). *ABC Color*. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/empresariado-cuestiona-pretension-del-indert-de-evadir-al-poder-judicial-1676981.html>.

Titular del Indert admite corrupci6n en regionales del interior. (4 de julio de 2016). *PARAGUAY.COM*. Recuperado de <http://www.paraguay.com/nacionales/titular-del-indert-admite-corrupcion-en-regionales-del-interior-146981>.

Rosca de abogados lucra con sin techos'. (18 de julio de 2016). *Vanguardia*, p. 19.

Invasores siguen con apoyo de pol6ticos inescrupulosos, y sus abogados, sancionados. (5 de abril de 2016). *TNPRESS*. P. 4.

Invasores de propiedad privada chicanean para no ser desalojados y tienen respaldo municipal. (2016). *TNPRESS*, p 15.

L6pez Cabral, Miguel Oscar. A6o 2012, *C6digo Procesal Penal concordado, Comentado y Comparado, Modificado y Ampliado*, Editorial Intercontinental, Edici6n n.º 1, Asunci6n, Paraguay, n.º de p6ginas 937.

L6pez Cabral, Miguel Oscar. A6o 2014, *C6digo Penal Paraguayo*, Editorial Intercontinental, Edici6n n.º 4, Asunci6n, Paraguay, No. de p6ginas 723.**III. Derecho Penal:** Incluye un total de 9 6tems sobre la materia.



Reporte de casos

Análisis integral del Concurso Interno Institucional n.º 01/18 del Ministerio Público Comprehensive analysis of the Public Ministry's intern institutional merit-based competition n.º 01/18 Tetãygua Montenondeha ryepýpe oikóva ñeñoħa'ã temimoĩmby háicha n.º01/18 ñehesa'yjjo

Nidia Estela Alvarenga de Cogliolo*
Ministerio Público. Asunción, Paraguay

Resumen

El concurso de oposición es un proceso de selección para contratar personas idóneas destinadas a cumplir una determinada función; y una de las etapas es el examen de conocimiento; de allí surge la idea de recabar informaciones y datos útiles que permitan visualizar las fortalezas y debilidades en las áreas evaluadas. El objetivo fue determinar, analizar e individualizar los temas a mejorar dentro de los módulos del Plan de Capacitación Continua, las fortalezas y debilidades del resultado de los exámenes de conocimiento y aportar sugerencias para optimizar los resultados obtenidos a través de las capacitaciones del Centro de Entrenamiento. Para el efecto se realizó un estudio descriptivo de corte transversal a un universo de 564 exámenes aplicados en el Concurso Interno Institucional n.º 01/18 para el cargo de asistente fiscal, dentro del cual se procedió a hacer un estudio pormenorizado a los seleccionados, que son los que sobrepasaron el 70% del nivel esperado, individualizando las universidades de las cuales egresaron, los lugares donde prestan servicios como así también si realizaron el Programa de Capacitación Continua del Centro de Entrenamiento. Los resultados de esta investigación permitieron observar un nivel medio en las áreas evaluadas, lo que da lugar a realizar las sugerencias dentro del ámbito de competencia como así también la apertura de un vasto campo de investigación sobre el mismo tema pero con diferentes enfoques y profundidades.

Palabras Clave: concurso, evaluación, competencia, capacitación, análisis.

Recibido: 22.10.18 Aceptado: 5.11.18

*Jefa del Departamento de Evaluación y Monitoreo del Centro de Entrenamiento. Ministerio Público. Asunción, Paraguay. Email: ncogliolo@hotmail.com

Química y Abogada. Especialista y Masterando en Criminalística y Ciencias Forenses. Especialista en Monitoreo y Evaluación, Posgrados en Didáctica Superior Universitaria, Didáctica General, Gestión Educativa y Gerencia en Políticas Públicas. Capacitación en Software Remark Office y Metodología de la Investigación Científica y Jurídica. Integrante del plantel de Investigadores del CEMP.



Abstract

The merit-based competition is a selection process to hire suitable persons who will be assigned to a specific function; one of the competition stages is the knowledge test, which is applied in order to obtain useful information that will allow to identify both strengths and weaknesses in each area assessed. The aim of this paper is to determine, identify and analyse the subjects that can be improved in the Plan of Continuous Training, as well as the strengths and weaknesses in the test results, and to provide suggestions to optimize those results through the lectures that take place at the Centro de Entrenamiento (Training Center). In respect thereof, a cross-sectional descriptive study was carried out, with a study population of 564 exams that were implemented within the framework of the Intern Institutional Merit-based Competition number 001/18, for the Assistant Attorney. Out of that study population, a detailed study of the best participants (test score over 70%) was carried out, in order to identify the University they graduated from, the department where they serve, and also to determine if these participants took part in the Plan of Continuous Training at the Centro de Entrenamiento. The results of this research enabled to determine a middle level in the assessed areas, which, in turn, allows to provide suggestions within the field of competence, and to open a wide field of research on the same subject but with different approaches and depths.

Key words: merit-based competition, evaluation, training, analysis

Ñemombyky

Pe ñeño ha'ã jovái ningo peteĩ tape ojeporavokuaa ha oñecontrata haguã tapicha ikatupyry'va oñeme'ẽ haguã ichupe tembiaporã tee; pe mba'e ohasava'erã hína ohechakuaa imba'ekuaapy; ko'ã mba'e ojekuaa porãsevégui ojehecha tekotevêha oñembyaty paite opa mba'e ikatu haguã ojehecha mamópa imbarete ha mamópa ikangy ko jeporavopyrã. Ojeheka, ojejuhu, oñehesa'ỹijo ha oñemomoha'eño kuri mba'e mba'épepa tekotevê oñemombarete umi mbo'esyry katupyryrã mantéva: mamópa imbarete ha mamópa ikangy ojehecha haguã hekópe mba'éichapa osẽ ra'e ojehehecha jeývo imba'ekuaapy ha upéicha avei ojeheka haguã taperã, umi ñembokatupyry ojapo va'ekue Katupyry Renda guive. Upevarã ojejapókuri peteĩ kuaapyrã omombytéva 564 araduchauka ojejapova'ekue upe ñeño ha'ã Temimoĩmby háicha n.º 001/18 ojeike haguã asistente fiscal-rã. Ko'ã oñehesa'ỹijo peteĩteĩ umi ojeporavo va'ekuépe, umi ohasava'ekue 70% upe oñeha'arõvagui ha ojejareko avei mamogua mbo'ehaovusúguipa oñeñembokatupyry ra'e, mamópa oñemba'apo



hína ha ojaopópa ra'e katupyryrã Programa de Capacitación Continua. Centro de Entrenamiento-pe ombohapéva. Ko jehapykuerereka ojuhu umi ojejesareko va'ekue oñeimeha nivel mbyatépe upe áreape, kóva rupive ojehechakuaa tekotevêha oñemoinge ipyahúva katupyryverã ha upéicha avei tojejapove jehapykuerereka ko tema rehe, tojepysy ha toñembopypukuve.

Ñe'ẽ tee: ñoa'ã, aranduchauka, katupyryverã, Katupyry, ñehesa'ỹijo

Introducción

En el año 2018, se llamó a Concurso Interno Institucional n.º 01/18, autorizado por Resolución F. G. E. n.º 2905/18, para el cargo de asistente fiscal. Esto, en cumplimiento de la Ley Orgánica del Ministerio Público que en su **art. 89º. Nombramiento y duración** refiere:

Los Fiscales Adjuntos, Agentes Fiscales, serán nombrados según lo previsto en la Constitución. Los Relatores Fiscales, Asistentes Fiscales y los demás funcionarios y empleados administrativos serán nombrados por el Fiscal General del Estado, previo concurso, salvo cuando esta ley prevé expresamente el nombramiento directo.

Al tratarse de exámenes de conocimiento cuenta con diferentes insumos en relación a varios módulos del Plan de Capacitación Continua del Centro de Entrenamiento, como también otros temas de interés para el cumplimiento del rol del funcionario del Ministerio Público, por lo que constituye un trabajo de investigación importante para realizar refuerzos a los módulos actuales como así también, crear nuevas capacitaciones que puedan servir para el mejoramiento de la función del asistente fiscal del Ministerio Público.

Se fija como objetivo:

- Analizar e individualizar los temas a mejorar dentro de los módulos del Plan de Capacitación Continua.
- Analizar las fortalezas y debilidades del resultado de los exámenes de conocimiento aplicado por los postulantes al cargo de asistente fiscal en el marco del Concurso Interno Institucional n.º 01/18.
- Aportar sugerencias para optimizar los resultados obtenidos a través de las capacitaciones del Centro de Entrenamiento (CEMP).

La importancia de esta investigación realizada en forma cuali-cuantitativa, radica en la obtención de resultados en números, de fuentes primarias de los mismos concursantes, cifras estadísticas de las universidades de las cuales egresaron los



seleccionados, si se capacitaron en el Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, como así también datos sobre los lugares donde se encuentran cumpliendo sus funciones, permitieron acceder a información variada, y con muestras suficientes para arribar a conclusiones válidas y de constituirse en fuente de la que se puede extraer material para las correcciones del programa educativo y como apoyo a las iniciativas del CEMP.

Marco Teórico

Es importante contextualizar que la Constitución Nacional en el Capítulo III, hace referencia a los derechos y la igualdad de las personas. En ese sentido, en el art. 46, expresa: 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. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

Asimismo, en el art. 47, de las Garantías de igualdad, en su inciso 3 enfatiza: "...la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad...", como uno de los requisitos para ingresar a conformar el plantel de funcionarios de la administración pública. En ese sentido, en Gobiernos precedentes, ésta promoción fue menor. Sin embargo, de a poco se inculcaron iniciativas a través de la Secretaría de la Función Pública, con el fin de adecuar los mecanismos conforme a las garantías de la Constitución.

Por otro lado, la Ley de la Función Pública establece en su art. 35:

La promoción del funcionario público solo se hará previo concurso de oposición en razón de las calificaciones obtenidas y los méritos, aptitudes y notoria honorabilidad, comprobados mediante evaluaciones periódicas realizadas con la frecuencia que establezca la Secretaría de la Función Pública o, en carácter extraordinario, a requerimiento del organismo o entidad del Estado correspondiente.

De acuerdo a lo estipulado por la Secretaría de la Función Pública el Concurso es:

El proceso destinado a seleccionar a la persona más idónea para un cargo determinado, en base a la valoración y acreditación del mérito, la experiencia y los conocimientos, utilizando herramientas técnicas, objetivas y transparente, que provean de valores cuantificables y comparables.



En esa línea y en cumplimiento de la política de transparencia de la garantía constitucional, el Ministerio Público, toma la práctica del llamado a concurso de oposición por méritos, como requisito para el ascenso a un cargo superior, cuando éstos no sean cargos de confianza como medio para la comprobación de la idoneidad para ejercer un cargo público, siendo el concurso un medio o el instrumento técnico por excelencia aplicado para la selección de personas.

Uno de los tipos de concursos es el de Oposición, que se utiliza para la promoción de funcionarios dentro de una misma institución del estado, como una parte del proceso de selección para la evaluación de los participantes, datos que se tomaron como insumo principal de esta investigación.

La Secretaria de la Función Pública establece que el concurso público de oposición “es el conjunto de procedimientos técnicos, que se basará en un sistema de ponderación y evaluación de informes, certificados, antecedentes, cursos de capacitación y exámenes, destinados a medir los conocimientos, experiencias e idoneidad de candidato, expresándolos en valores cuantificables y comparables”.

El concurso Interno Institucional n.º 001/18, autorizado por Resolución F. G. E. n.º 2905/18, se dirigió para cubrir vacancias en el cargo de asistente fiscal, cuya principal función se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Ministerio Público, el cual expresa en el art. 60º. asistentes fiscales:

Los asistentes fiscales podrán llevar a cabo actos propios de la investigación de los hechos punibles, siempre bajo la supervisión y responsabilidad del superior jerárquico a quien asisten. No podrán intervenir autónomamente en el juicio ni en la Audiencia Preliminar cuando el Ministerio Público haya acusado.

El postulante al llamado a Concurso Institucional debió cumplir una serie de requisitos generales, especiales y presentar las documentaciones requeridas en un tiempo límite. Los que cumplieron con la presentación de estos requisitos pasaron a la siguiente etapa del concurso, que hacen a los exámenes de: conocimientos generales, específicos y redacción. Los postulantes que superaron el 70%, fueron habilitados para realizar el test psicotécnico, posteriormente acudieron a entrevistas donde se analizaron la aptitud y actitud para el trabajo y dentro del proceso de selección final, el comité de evaluación debió elevar un informe a la Fiscal General del Estado con la nómina de los postulantes que superaron todas las etapas para ser seleccionados y ocupar las vacancias disponibles.

Lo que ocupa esta investigación son los exámenes de conocimiento que se basaron en las siguientes áreas: Constitución Nacional, Ley Orgánica del Ministerio Público, Derecho Penal, Procesal Penal y Redacción.



La importancia de verificar el conocimiento del postulante en relación a la Constitución Nacional se basa principalmente en el art.41°. Defensa de la Constitución.

El Ministerio Público velará por la primacía de la Constitución y por la efectiva vigencia de todos sus principios y normas, así como por el respeto de las garantías y derechos en ella establecidos, utilizando todos los recursos y las acciones reconocidas por la ley (Ley Orgánica del Ministerio Público – art. 41).

La Ley n.º 1562/2000, Orgánica del Ministerio Público da las pautas sobre los principios generales, las actuaciones, funciones y las normas operativas para la persecución penal, como así también en relación a la defensa de la Constitución y del estado de derecho, las reglas del control interno y las relaciones con la comunidad principalmente. Por todo lo expuesto es fundamental el conocimiento acabado de esta ley por parte del funcionario en general del Ministerio Público.

Conocer el Código Penal y Procesal Penal es de vital importancia para cumplir a cabalidad la misión del Ministerio Público basado en la Ley Orgánica que dice en su art. 3º- Actuación:

El Ministerio Público procurará que los hechos punibles de acción penal pública no queden impunes y que la sanción sea un medio eficaz para la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad. El Ministerio Público promoverá ante los órganos jurisdiccionales la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, de los intereses difusos y de los derechos los pueblos indígenas, conforme a lo previsto en la Constitución Nacional y en la ley.

Así también la misma ley reza lo siguiente: art. 13º. Acción Penal.

Corresponde al Ministerio Público el ejercicio exclusivo de la acción penal pública, sin perjuicio de la participación de la víctima o de los ciudadanos en el proceso, conforme lo establecido en la ley.

Las habilidades en la redacción de escritos, la gramática utilizada y la buena ortografía son herramientas fundamentales para el desempeño de las funciones encomendadas al funcionario fiscal.

Método

Tiene un diseño no experimental, del nivel descriptivo y transversal, se aplicó el método inductivo y un enfoque cualitativo. El universo de 564 exámenes aplicados en el Concurso Interno Institucional n.º 001/18 para el Cargo de Asistente Fiscal con una cobertura nacional.



La muestra es el 100 %, dividido de la siguiente forma:

■ Grupo General: 564 participantes.

■ Grupo Selectivo: 60 participantes que sobrepasaron el 70% en puntaje.

Para complementar esta investigación se recabó datos de la capacitación dentro del Plan Curricular del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, en adelante CEMP, las universidades de la cual provienen y de la ubicación laboral de los seleccionados.

El instrumento utilizado para realizar este análisis y evaluación es el examen aplicado dentro del Concurso Interno Institucional n.º 01/18: El mismo consta de dos filas y de las siguientes áreas:

I. Constitución Nacional: Compuesto por 3 ítems relacionados al tema.

II. Ley Orgánica del Ministerio Público: Contiene 3 ítems referente a esta ley.

III. Derecho Penal: Incluye un total de 9 ítems sobre la materia.

IV. Derecho Procesal Penal: Compuesto por 9 ítems.

V. Redacción: Contiene dos ejercicios sobre redacciones

Análisis de los resultados

En este trabajo se presentan:

■ Los resultados globales realizados a los 564 exámenes aplicados para el concurso interno institucional para el cargo de asistente fiscal (Grupo General)

■ Los resultados de los 60 seleccionados que sobrepasaron el 70% estipulado (Seleccionado).

■ Resultado Global de los seleccionados de acuerdo a la fila correspondiente

■ Dentro de los seleccionados, los que desarrollaron el Plan Curricular del Centro de Entrenamiento tanto de forma íntegra o parcial.

■ Dentro de los seleccionados se individualiza las universidades del cual provienen.

■ Se identifican los módulos del Plan de Capacitación Continua al que pertenece los ítems consultados en las diversas áreas.

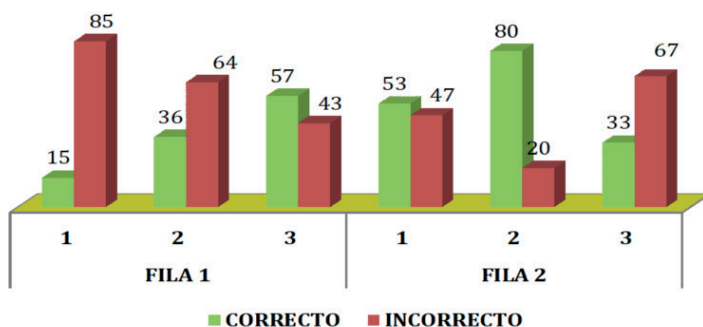
■ Se individualiza la ciudad de la que provienen cada uno de los 60 postulantes seleccionados

Resultados globales del grupo general

Área 1 – Constitución Nacional:

En el gráfico 1 se observan los resultados globales obtenidos de las respuestas discriminando los puntos correctos e incorrectos de cada fila.

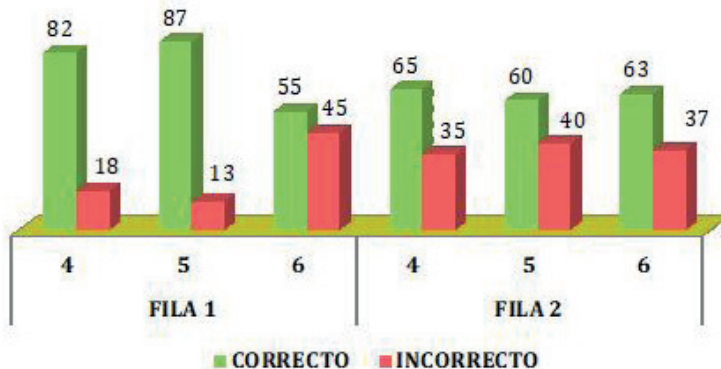
GRÁFICO 1
ÁREA CONSTITUCIÓN NACIONAL



Comentario: El 45 % del total de las respuestas fueron correctas, lo que da la pauta de un conocimiento promedio de lo que es la Constitución Nacional, especialmente en lo que compete a las funciones del Ministerio Público.

Área 2. Ley Orgánica del Ministerio Público: En el gráfico 2 se observan los resultados globales correctos e incorrectos de cada fila en lo referente a ésta área.

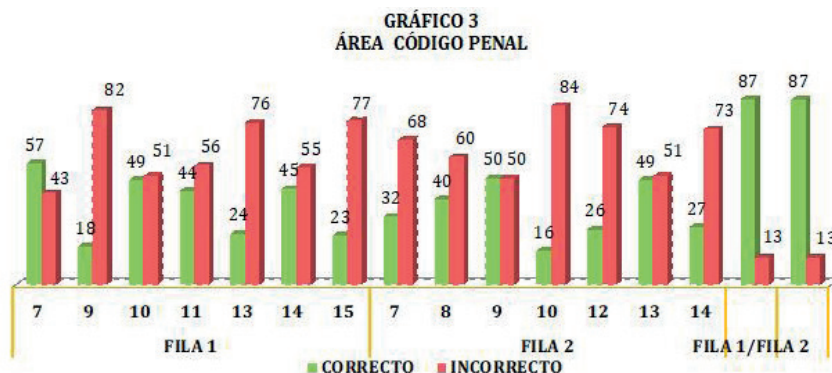
GRÁFICO 2
ÁREA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO



Comentario: El promedio, expresado en porcentaje, de respuestas correctas de ambas filas es del 68,7% de nivel de conocimiento de la Ley n.º 1562/2000, Orgánica del Ministerio Público, cuyas normas deben ser conocidas a cabalidad para cumplir las funciones dentro de la institución.

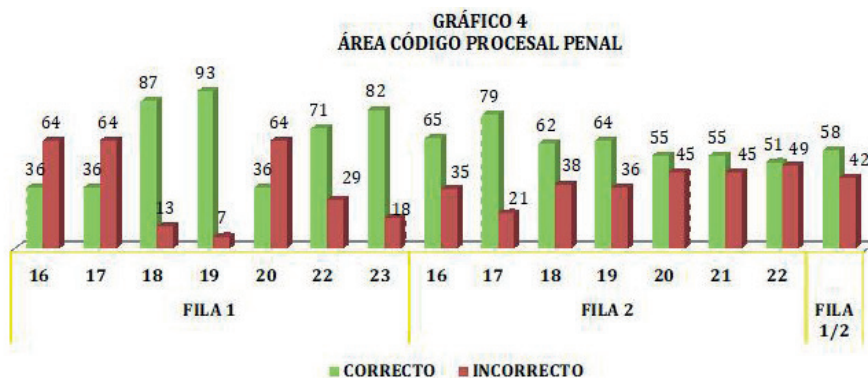


Área 3. Código Penal: En el gráfico 3 se observan los resultados globales correctos e incorrectos de cada fila, dos temas que fueron comunes a ambas filas se agruparon para dar un solo resultado.



Comentario: El 47,2% del total de consulta fueron respondidas correctamente en relación al Código Penal y el 87% dio respuesta positiva al caso práctico propuesto en la evaluación, lo que puede indicar que en la práctica el cumplimiento de las funciones se realiza de manera bastante eficaz, y puede suponerse que el porcentaje relativamente bajo en la parte teórica puede deberse a que en materia del área de derecho las consultas a los códigos respectivos son en forma permanente y continua.

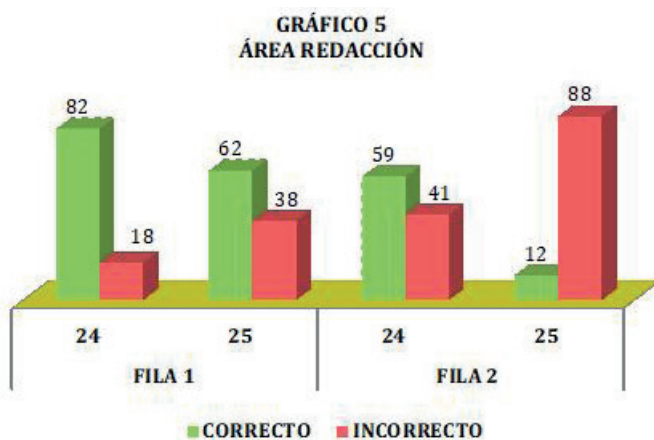
Área 4. Código Procesal Penal: En el gráfico 4 se observan los resultados correctos e incorrectos de cada fila, un tema que fue común a ambas filas se agrupó para dar un solo resultado.



Comentario: El 61.7% respondió correctamente las consultas referentes a ésta área de gran importancia para la labor de los funcionarios del Ministerio Público, lo

que indica un nivel de conocimiento por debajo de lo esperado, especialmente para personas cuyas funciones están relacionadas directamente con el conocimiento de las normas.

Área 5. Redacción: En el gráfico 5 se observan los resultados globales correctos e incorrectos de cada fila.

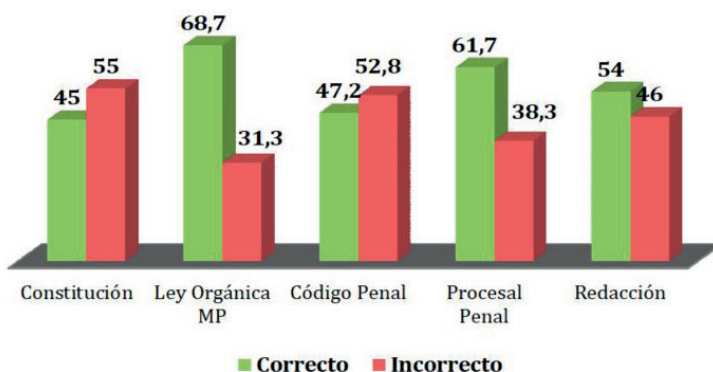


Comentario: En línea general, el 54% de las respuestas en el área de Redacción fueron correctas, pero se destaca una marcada diferencia en una de las consultas realizadas al tener un resultado bastante disparejo (12 % de respuestas correctas) con respecto a las demás. El conocimiento en materia de redacción, gramática y ortografía es imprescindible para el buen desempeño pues dentro de las funciones se realizan actas, escritos, etc., que deben ser presentados a otras instituciones por lo que al observar el porcentaje da la pauta que el rendimiento está muy por debajo del nivel óptimo.

En el gráfico 6 se muestra la suma de los porcentajes de respuestas correctas e incorrectas de todas las áreas que componen esta muestra.



GRÁFICO 6
RESULTADOS GLOBALES - GRUPO GENERAL

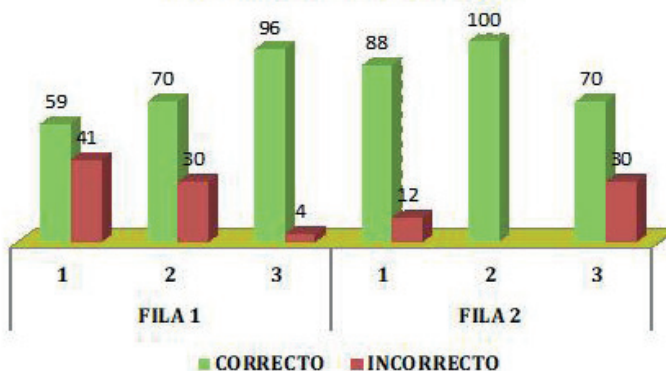


Resultados globales del grupo seleccionado

El grupo seleccionado, se refiere a los 60 funcionarios que alcanzaron el 70% requerido para la aprobación del examen de conocimiento, que constituía una de las etapas dentro del proceso de selección.

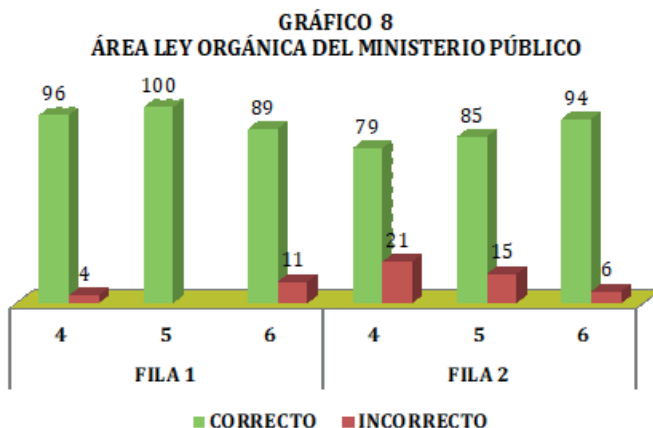
Área 1 – Constitución Nacional: A continuación se muestra en el gráfico 7 los resultados correctos e incorrectos de los seleccionados, tanto de la fila 1 como de la fila 2.

GRAFICO 7
ÁREA CONSTITUCIÓN NACIONAL



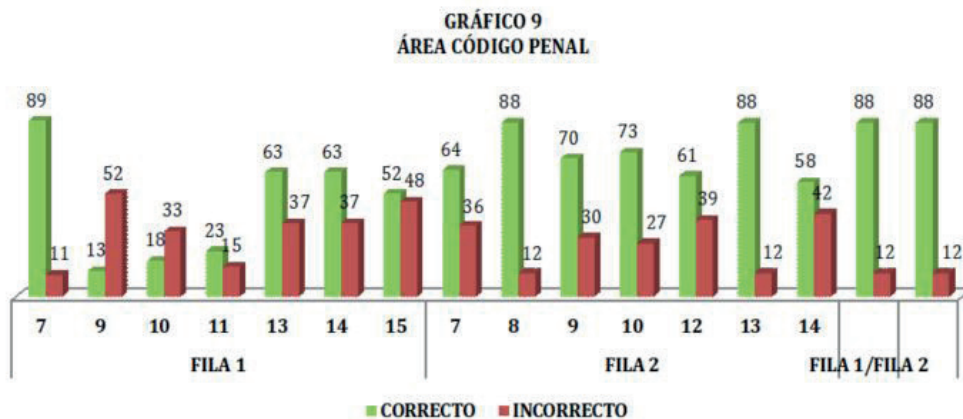
Comentario: El 81.1% de este grupo respondieron en forma correcta las consultas referentes a la Constitución Nacional, lo que nos demuestra el nivel satisfactorio de conocimiento de esta área tan importante.

Área 2. Ley Orgánica del Ministerio Público: En el gráfico 8 se observan los resultados globales correctos e incorrectos de cada fila.



Comentario: El porcentaje de respuestas correctas a las preguntas realizadas sobre la Ley Orgánica del Ministerio Público fue del 90%, lo que constituye un nivel excelente de conocimiento sobre el conjunto de normas que rigen el accionar del Ministerio Público.

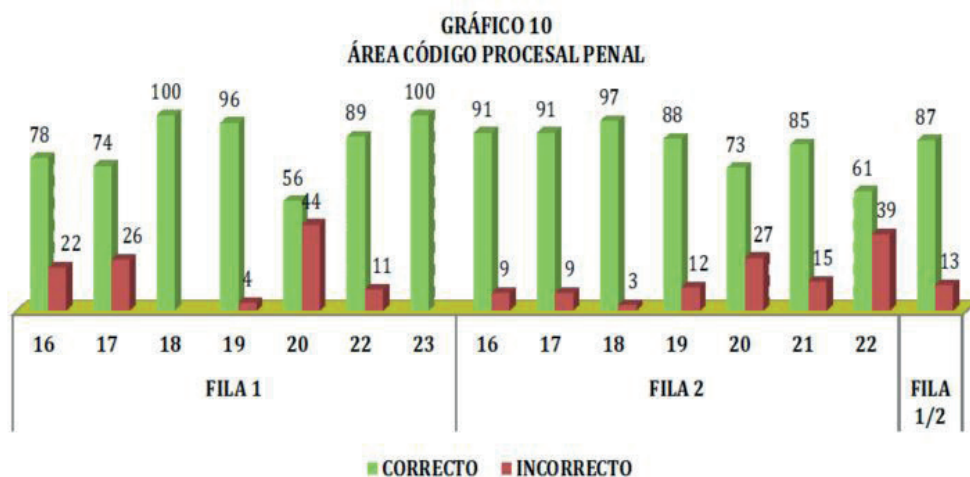
Área 3. Código Penal: En el gráfico 9 se observan los resultados globales correctos e incorrectos de cada fila, dos temas que fueron comunes a ambas filas se agruparon para dar un solo resultado.





Comentario: El 88 % de las respuestas fueron respondidas en forma correcta en el caso práctico presentado dentro del examen aplicado y en línea general el 74% respondió correctamente. Por tanto, se puede observar un nivel entre el 48% y el 88%, lo que nos da la pauta de un nivel de conocimiento satisfactorio del área consultada.

Área 4. Código Procesal Penal: En el gráfico 10 se observan los resultados globales correctos e incorrectos de cada fila, un tema que fue común en ambas filas, se agrupó para dar un solo resultado.



Comentario: La sumatoria de los porcentajes en línea general fue del 84%, lo que se considera un buen nivel de conocimiento en relación al Código Procesal Penal.

Área 5. Redacción: En el gráfico 11 se observan los resultados globales correctos e incorrectos de cada fila, donde se debía analizar un párrafo para determinar la forma correcta de redactar.



Comentario: El resultado global de respuestas correctas corresponde al 73%, pero se observa que en la fila 1 los resultados fueron óptimos (100% / 93%) y en la fila 2, el resultado de un ítem consultado es muy por debajo del nivel esperado (24%), por lo que, a pesar del porcentaje global obtenido, se puede decir que el grupo seleccionado tiene las habilidades para realizar una buena redacción de escritos dentro de la competencia de sus funciones.

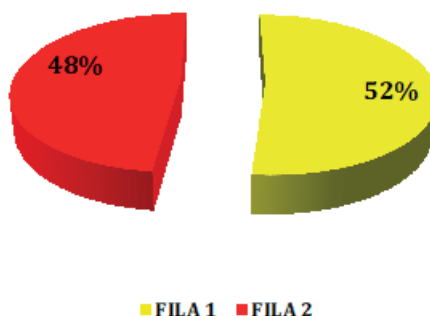
En el gráfico 12 se muestra la suma de los porcentajes de respuestas correctas e incorrectas de todas las áreas que componen la muestra del grupo de 60 seleccionados en la etapa de examen de conocimiento.





Resultado Global de los seleccionados de acuerdo a la fila correspondiente

GRÁFICO 13
GRUPO SELECCIONADO -



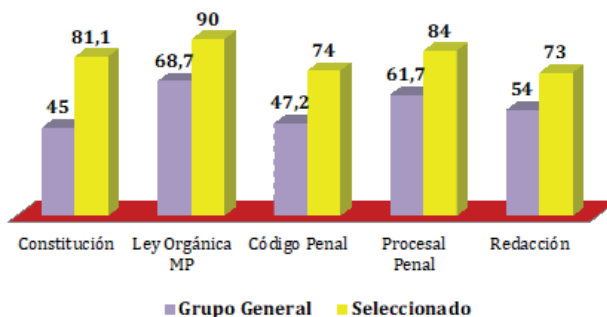
- 31 seleccionados correspondían a la fila 1, lo que constituye el 51,7 del total.
- 29 seleccionados fueron examinados en la fila 2, lo que constituye el 48,3 del total.

Comentario: Este dato es importante puesto que con esto se corrobora que con las dos filas se tenía las mismas posibilidades de alcanzar el puntaje para ser seleccionado.

Comparativo entre el grupo general y los seleccionados

En este gráfico 14 se toman los porcentajes generales obtenidos por cada área examinada del grupo general (total de participantes) y del grupo de seleccionados (los que obtuvieron un porcentaje mayor al 70%, 60 postulantes en total).

GRÁFICO 14
RESULTADOS GRUPO GENERAL - GRUPO SELECCIONADO





Comentario: Existe una diferencia significativa en relación al porcentaje de respuestas correctas obtenidas por el grupo seleccionado, lo que da la pauta que los puntos obtenidos por la mayoría fueron muy superior porcentaje requerido (70%).

Datos de acuerdo al Programa de Capacitación Continua del CEMP

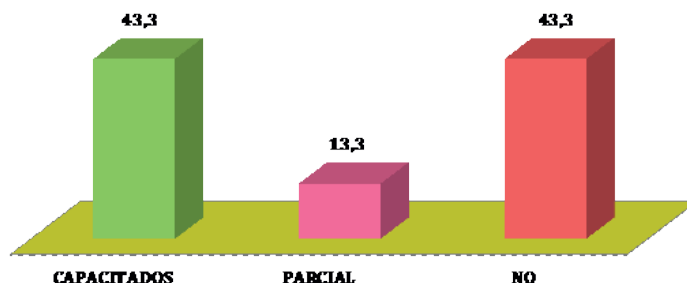
El CEMP es la dependencia encargada de capacitar para la función a los funcionarios de la institución. Dentro del Programa de Capacitación Continua, en adelante PCC se encuentra lo que constituye la malla curricular para los asistentes fiscales, compuesta generalmente por seis módulos, especialmente diseñada para servir de soporte a los conocimientos adquiridos durante el desarrollo de los estudios universitarios, y pueda ayudar a cumplir con excelencia las funciones que realiza un asistente fiscal dentro de la unidad penal. Al considerar esta labor del CEMP, se obtienen datos, dentro del grupo de seleccionados, quienes realizaron el PCC, a fin de realizar una evaluación al respecto.

En la tabla a continuación se muestran en cantidades y porcentajes de acuerdo a la calificación obtenida de los que participaron el PCC del CEMP. Se considera capacitado en forma parcial los que desarrollaron como mínimo 3 módulos del PCC.

Datos Globales Obtenidos							
Muestra Total					60		
PCC del CEMP	Módulos Completos				26		
	Parcial				8		
	No Capacitados				26		
Calificación	Cantidad	Completo	%	Parcial	%	No	%
100 - 94	1	1	3.8				
94- 86	4	1	3.8	2	25	1	3.8
86- 78	21	9	34.6	1	12.5	11	42.3
78- 70	34	15	57.7	5	62.5	14	53.8
Total	60	26	100	8	100	26	100



GRÁFICO 15
CANTIDAD DE CAPACITADOS POR EL CEMP



Comentario: No se encontró una diferencia muy notoria entre los capacitados y los no capacitados por el CEMP, teniendo en cuenta los que desarrollaron toda la malla curricular para asistentes fiscales en forma total y los que realizaron en forma parcial, se tiene que el 56.6% de los seleccionados fueron capacitados por el CEMP.

Datos sobre los seleccionados en cuanto a universidades

En la tabla siguiente se consigna las universidades de las cuales fueron egresados los 60 seleccionados, diferenciando las nacionales de las privadas.

Datos Globales Obtenidos			
Muestra Total	60		
Calificación	Cantidad	Nacional	Privada
100 - 94	1	- 1 UNA	
94- 86	4	- 1 UNA	1 UNINORTE 1 Universidad Privada del Este 1 UTIC
86- 78	21	- 9 UNA - 1 UNI - 1 Univ. Nacional de Canindeyú - 1 Univ. Nacional del Este	- 3 UCA - 2 UNINORTE - 3 UTIC - 1 Sudamericana
78- 70	34	- 11 UNA - 1 Univ. Nacional de Pilar - 1 UNI	- 12 UCA - 3 UNINORTE - 2 UTIC - 1 Columbia - 1 UTCD - 2 Escuela de Derecho y Univ. Pedagógica
Total	60	45 % de Univ. Nacional	55 % de Univ. Privadas

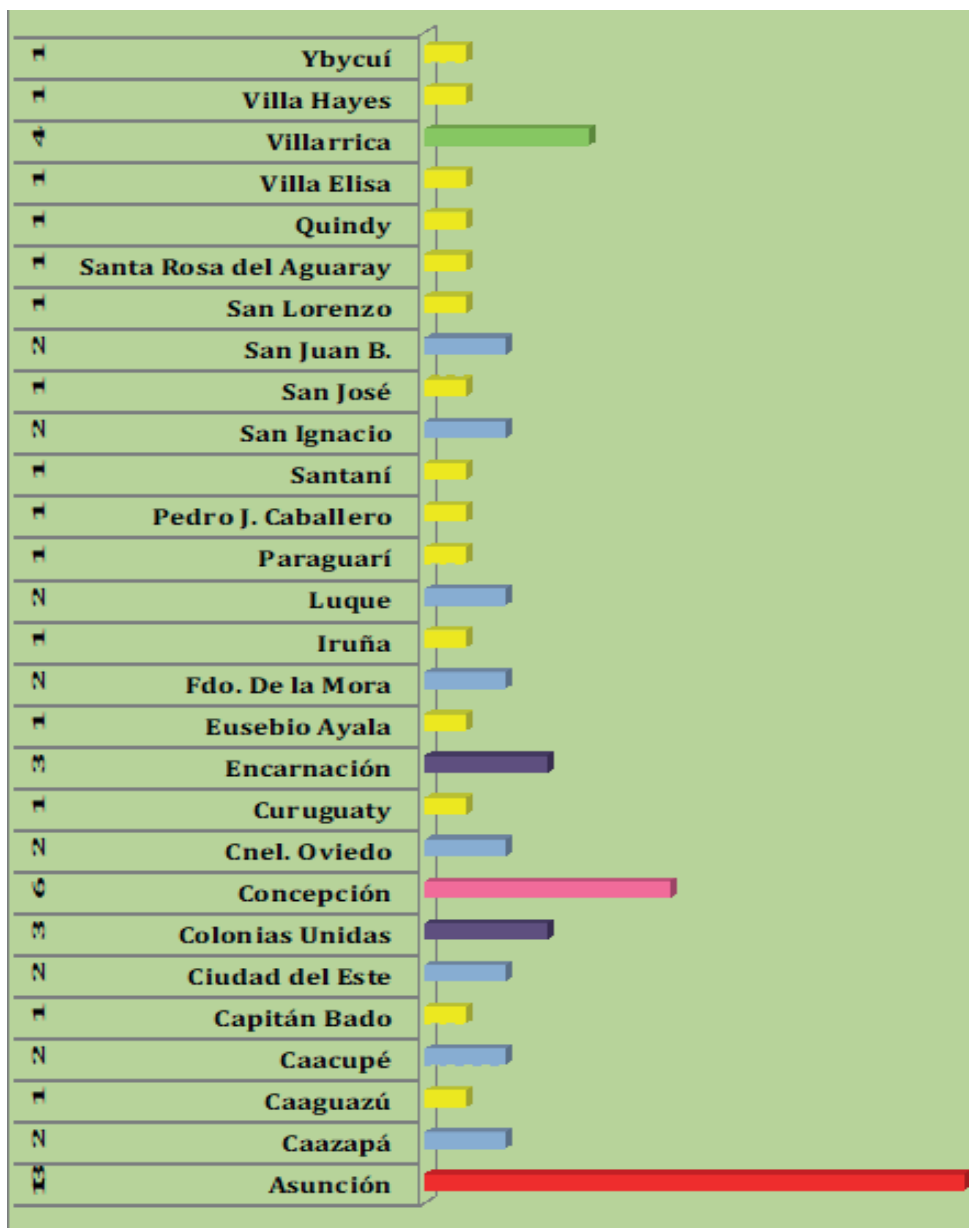


Comentario: El 55% de los seleccionados provienen de universidades privadas, los que totalizan 34 de los 60 seleccionados, lo que indica en esta investigación, que no hay una marcada diferencia entre los que egresaron de las universidades nacionales o privadas.

Datos Globales Obtenidos			
Muestra Total	60		
Calificación	Cantidad	Capital	Interior
100 - 94	1	1 Asunción	
94- 86	4		1 Caazapá 1 Ciudad del Este 1 Quindy 1 Villarrica
86- 78	21	3 Asunción	2 Caacupé 1 Caaguazú 1 Ciudad del Este 1 Colonias Unidas 4 Concepción 1 Curuguaty 1 Encarnación 2 Fernando de la Mora 2 Luque 1 Santa Rosa del Aguaray 1 Villarrica 1 Villa Hayes
78- 70	34	9 Asunción	1 Caazapá 1 Capitán Bado 2 Colonias Unidas 2 Concepción 2 Cnel. Oviedo 2 Encarnación 1 Eusebio Ayala 1 Iruña 1 Paraguari 1 Pedro Juan Caballero 1 San Estanislao 2 San Ignacio 1 San José de los Arroyos 2 San Juan Bautista 1 San Lorenzo 1 Villa Elisa 2 Villarrica 1 Ybycuí
Total		13 = 22%	47 = 78%



Datos sobre los seleccionados en cuanto a lugares de ubicación laboral





Discusión

El llamado a concurso Institucional se considera bastante importante y atrayente para los funcionarios que se hizo notoria con la gran asistencia de convocados (580), de los cuales finalmente 564 realizaron el examen correspondiente. El bajo porcentaje de seleccionados (11,1%) nos llama al análisis de las razones del bajo rendimiento de los funcionarios.

Partiendo de que el análisis de este trabajo se basó en las áreas determinadas por el examen aplicado, las conclusiones y acciones a tomar, fueron divididas de la siguiente manera:

— **Constitución Nacional:** Se puede observar un porcentaje bastante alto de desconocimiento de esta área, especialmente en las consultas referentes a las funciones concernientes al Ministerio Público, puesto que a pesar de que las respuestas correctas del grupo de fueron más positivas, sin embargo, específicamente en ese punto también se notan ciertas debilidades.

— **Ley Orgánica del Ministerio Público:** El porcentaje de respuestas correctas en general es relativamente bajo, especialmente resalta en las consultas relacionadas al requerimiento fiscal, el manejo del lugar del hecho y lo relacionado con las funciones del agente fiscal.

— **Código Penal:** Por el nivel de respuestas correctas dadas en esta área se llega a la conclusión de que existen demasiadas falencias en ciertos puntos principales como ser la identificación del tipo penal que constituye el punto de partida de cualquier investigación, así como otros artículos principales que no pueden ser desconocidos por funcionarios del Ministerio Público.

— **Código Procesal Penal:** El grupo seleccionado respondió en un alto porcentaje las consultas relacionadas a esta área, mientras que en línea general se notan ciertas falencias en varios puntos consultados como ser el art. 290 y 326 del CPP, temas relacionados a recursos de casación y resoluciones judiciales.

— **Redacción:** En línea general los resultados fueron bastante aceptables, salvo en una de las consultas en que ambos grupos no lograron analizar correctamente desde el punto de vista lingüístico.

El comparativo entre el grupo general y el seleccionado en las distintas áreas (Constitución Nacional, Ley Orgánica, Código Penal, etc.), denota una diferencia significativa en cuanto a respuestas correctas se refiere, en ese sentido la diferencia mínima fue del 20% y la máxima de 36%.

En cuanto a los que fueron capacitados por el CEMP con el Programa de Capacitación Continua, se tiene un porcentaje ligeramente mayor (56,6%) dentro de los que forman parte de los seleccionados que obtuvieron el puntaje requerido.



Sobre la base de las universidades de los cuales fueron egresados los seleccionados, se tiene que el 45% proviene de universidades nacionales y el 55% de universidades privadas, por lo que no existe una marcada diferencia entre ambas.

El 78% de los seleccionados están ubicados laboralmente en distintas ciudades del interior del país y el 22% son provenientes de Asunción.

Dentro del análisis de los exámenes del Concurso Institucional, se individualizó a que módulo del PCC pertenece cada ítem del cuestionario: Subsunción Legal, Rol del Ministerio Público, Lugar del Hecho, Recursos, Actos Conclusivos, Prueba del Sistema Penal y Redacción, los que se consideran de importancia puesto que, el análisis de las respuestas dará espacio para la revisión y refuerzo de dichas áreas dentro de los programas del CEMP. El módulo relacionado a Recursos, fue implementado en el PCC para asistentes fiscales recién desde comienzos del año 2018, por lo que muy pocos asistentes fiscales tuvieron la oportunidad de participar.

Recomendación

A partir del análisis y evaluación diagnóstica de este trabajo y en busca de avanzar hacia una mejor capacitación de los funcionarios del Ministerio Público, en ese sentido, se puede sugerir lo siguiente:

- Implementar módulos sobre la Constitución Nacional y la Ley Orgánica del Ministerio Público.

- Reforzar el módulo de Rol del Ministerio Público. Planificación Operativa de la Investigación. Acta de Imputación, especialmente en relación al rol que debe cumplir el funcionario.

- En relación al módulo de Subsunción Legal, se considera que debe realizarse la ampliación del programa y la carga horaria; que según las consultas realizadas ya se encuentra en pleno proceso de ajuste del módulo, como también se encuentra en proceso de revisión la Guía Académica, segunda parte.

- Poner a conocimiento de los docentes los módulos en los que se observan debilidades a fin de reforzarlos en el desarrollo de sus actividades.

Referencias

Código Penal de la República del Paraguay
Código Procesal Penal de la República del Paraguay
Constitución Nacional de la República de Paraguay
Ley n.º 1600/2000 de la Función Pública. Año 2000
Ley n.º 1562/2000 Orgánica del Ministerio Público. Año 2000



Tema de actualidad

La corrupción: Breve análisis de sus causas y efectos **Corruption: A brief analysis of its causes and effects** **Pokarêreko: Hapo ha hapykuere ñehesa'ýijo mbykymi**

*Gerardo Daniel Paredes Arias**

Ministerio Público. Asunción, Paraguay

Resumen

La corrupción es un flagelo que castiga duramente a las instituciones democráticas. En ese contexto, el presente trabajo aborda desde una visión amplia su concepto, sus causas formales, culturales y materiales, y las formas en que se manifiesta, así como los efectos dañinos que trae aparejada la misma en la administración pública. Con este artículo se pretende que el lector pueda comprender, asimilar y reflexionar sobre este fenómeno que aqueja no sólo a este país sino a todas las sociedades del mundo, en mayor o en menor medida. Así, la corrupción no sólo trae consigo consecuencias a los involucrados en la trama, sino que afecta a una colectividad de personas y especialmente, a los grupos más vulnerables dentro de la sociedad. Esto en razón de que, en presencia de actos de este tipo, el Estado deja de proveer los servicios y asegurar la concreción real de derechos constitucionales en forma eficiente y de calidad, ya sea que se hable de educación, salud, obras públicas, justicia, etc. Finalmente, esta situación genera en los ciudadanos un desapego y desconfianza hacia las instituciones democráticas, con las graves consecuencias que implica.

Palabras clave: corrupción, administración pública, menoscabo social y económico, desconfianza, instituciones públicas.

*Recibido: 07.06.18 Aceptado: 30.10.18

Relator Fiscal. Ministerio Público. Asunción, Paraguay. E-mail: danielparedesarias@hotmail.com
Abogado, egresado de la Universidad Nacional de Asunción, año 2009; Notario Público; Especialista en Derecho Penal; egresado de la Escuela Judicial; Magister en Corrupción y Estado de Derecho por la Universidad de Salamanca, España; Especialista en Didáctica Universitaria.



Abstract

Corruption is a scourge that severely harms democratic institutions. Within this context, the present paper approaches, from a broad view, the concept of corruption, its formal, cultural and material causes, and its manifestations, as well as the harmful effects of corruption on public administration. With this article, the lector is intended to comprehend, assimilate and reflect on this phenomenon that impacts that only this country, but also the entire world, to a greater or lesser extent. Thus, corruption comes along not only with consequences to the parties involved, but it affects communities too, particularly most vulnerable groups in society. This is because of this felony, the State stops providing services and ensuring the effective implementation of constitutional rights in efficient manners, such as education, public health, public works, justice, and so on. Finally, this situation engenders in citizens a detachment and mistrust towards democratic institutions, together with the serious consequences that it implies.

Key words: corruption, public administration, social and economic undermining, mistrust, public institutions.

Ñemombyky

Pe pokarẽreko ningo peteĩ tekoasy gueruha oinupã hatãva temimoĩmby oĩva ko democracia-pe. Upévore ko kuaapyrãme ojehecha tuichaháicha mba'épa he'ise, mamópa oñembohapo, oñemoingove, oñemohatã ha mba'échapa oñeñanduka ha upéicha avei mba'échapa ombyaipa tetãygua temimoĩmby. Ko kuatione'ẽ rupi hi'ã maymave omoñe'ẽtava oikũmby, ombyesa'i ha ohesa'ỹijo porã ko mba'évai, ndaha'ei oikóva ko tetãme aõnte, kóvako ombyai avei heta tapicha aty oĩva ko yvy apére, taha'e michĩháicha térã tuichaháicha. Upéicha, ko pokarẽreko ndaha'ei ou vaíva upe ojejapóvare aõnte, ombyai avei yvypóra jeikove oñondive, tenonderãite voi umi tapicha aty ikangyvévape. Kóicha oñeñanduka, oĩramo pokarẽreko, Tetã ohechagíma ikangyvévape ha nomoguahẽi ichupekuéra iderechokuéra leikuérape ojehaíva iporã haguãicha, taha'e tekombo'e, tesãi, mba'e ñemopu'ãrã, tekojoja ha mba'e. Ipahápe ko'ã mba'e rupi tetãygua kuéra ndojeroviavéi imburuvicháre, temimoĩmby oikotevẽva demokrásiape, ha heta mba'e vai ou hapykuéri.

Ñe'ẽ tee: pokarẽreko, tetã remimoĩmby ñangarekoha, jejapo'i tapicha apytépe ha mba'ejeguereko, jerovia'ỹ, tetãygua remimoĩmby



Introducción

Las instituciones públicas fueron creadas con el fin de poder prestar servicios públicos y satisfacer las necesidades de la ciudadanía; sin embargo, para llegar a un grado óptimo de prestación de los servicios públicos tales como: salud, educación, seguridad, infraestructuras es necesario que las decisiones públicas sean asumidas con acierto, con buenos criterios en beneficio del interés general de la ciudadanía. El Estado a través de sus entidades se acerca e interactúa con los ciudadanos y desarrolla actividades de regulación, promoción y protección del interés general a fin de garantizar el mayor grado posible de bienestar a la población. Para llevar adelante estas actividades es importante contar con organismos estructurados y con capacidades que garanticen el máximo desempeño de sus funciones.

Por tanto, si el Estado por medio de sus instituciones resulta ineficiente y no representa a la sociedad en cuanto a los intereses generales, pierde legitimidad, y se convierte en rehén de intereses particulares; por tanto, al existir una desviación de los intereses generales en pos de los particulares abusando de los poderes discrecionales, surgen actos de corrupción que trae aparejada terribles consecuencias negativas para el país y la sociedad.

Concepto de corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo por las distintas formas en que puede presentarse, por lo tanto, establecer un concepto que abarque todas las posibilidades en la que ésta se manifiesta resulta muy complicado (Alonso & Mulas-Granados, 2011). Este flagelo denominado corrupción se puede manifestar en el ámbito económico, político, judicial, administrativo, etc.; así como en la esfera pública como privada; por consiguiente, en cada rama en que esta se pueda externalizar abarcaría un concepto acorde a ello.

Malem Señá (2005) señala que son los actos que constituyen la violación, tanto activa como pasiva de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica, realizada en el marco de la discreción y que tiene como objeto o fin la de obtener un beneficio extra posicional, cualquiera sea su naturaleza.

La organización Transparencia Internacional, define a la corrupción como el abuso de poder en beneficio privado (Eigen, 2004).



Por otro lado, la Real Academia Española la define como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

En una línea similar, otro significado de corrupción según Lozano & Merino Dinari (1998) es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa” (p.33).

Las causas de la corrupción

A la vista de las definiciones expuestas, las causas que producen la corrupción son amplias. A fin de poder tener una noción general de ellas, se trae a colación las siguientes causas analizadas por Lozano & Merino Dinari (1998):

Causas Formales: la poca delimitación entre lo público y lo privado, la existencia de ordenamientos normativos pocos precisos que no están ajustados a la realidad de cada país y la propia ineficacia de las instituciones públicas.

Causas Culturales: con relación a esta causa que puede favorecer a la corrupción, hay que tener en cuenta que se refiere al conjunto de actitudes, normas, creencia que comparten en una sociedad los ciudadanos; por lo tanto, hay ciertas condiciones culturales que favorecen la práctica de conductas corruptas; entre esas condiciones se encuentran:

La amplia tolerancia social hacia el disfrute de los beneficios privados, que prevalece ante los generales.

Una cultura de la ilegalidad generalizada, en la que estos grupos tienen el conocimiento que la ley no se aplica a estos, por ende, se propicia actos corruptos y la sociedad la tolera como normal.

Y una escasa idea de Nación donde la falta de solidaridad atenta contra los intereses generales.

Causas Materiales: son situaciones concretas donde pueden darse ciertas brechas entre el orden jurídico y el orden social, por ejemplo la brecha que existe entre la dinámica del mercado y la intervención pública, como ejemplo se puede mencionar al servidor público encargado de la percepción de impuestos tributarios que exige una suma de dinero a una empresa del sector privado, para disminuir el monto que debería abonar; y así tendríamos varias situaciones concretas en la que se dan estas causas (p. 34).



Formas en que se manifiesta la corrupción

La corrupción en la actualidad se externaliza de diferentes maneras. Al respecto, según los autores Lozano & Merino Dinari se pueden distinguir dos categorías (1998):

En la primera categoría los actos corruptos se cometen de acuerdo con las normativas. El funcionario público recibe algún tipo de beneficio por realizar actos propios del servicio.

Y en la otra categoría estos se configuran en violación a las reglas normativas. El servidor público recibe beneficios al transgredir disposiciones legales (p.33).

Cuando el servidor público opta por desviar su conducta hacia intereses particulares surgen actos de corrupción que atentan contra la Administración Pública. En ese sentido, los legisladores han optado que al no ser suficientes las medidas preventivas contra las malas prácticas administrativas, el derecho penal debe dar una respuesta. En consecuencia, se sancionaron innumerables delitos que castigan las conductas corruptas (exacción, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otros tipos de delitos), figuras delictivas que luchan contra las agresiones a la administración pública y su buen funcionamiento dentro de los parámetros de imparcialidad, eficacia y transparencia al servicio de los intereses generales (Ferré Olivé, 2013).

Asimismo, la corrupción se puede manifestar de distintas formas, así por ejemplo se encuentran situaciones donde, (Lozano & Merino Dinari, 1998):

Existe un abuso de funciones, donde el servidor público, aprovechándose del cargo que ocupa “vende” sus poderes discrecionales, incluso los reglados a la mejor oferta recibida, por ende se asignan recursos y servicios de acuerdo al beneficio obtenido.

Igualmente, se da cuando el servidor público recibe comisiones y obsequios ilegales, es decir el servidor público recibe un porcentaje por el contrato celebrado en nombre de la Administración o recibe regalos por parte de los adjudicados por la Administración;

Casos de evasión y fraude, donde los servidores públicos reciben de los particulares beneficios a cambio de adulterar las declaraciones impositivas, esta modalidad se presenta con mayor frecuencia en los controles aduaneros y oficinas de impuestos;

En forma de cohecho, en todas sus modalidades donde los servidores públicos



encargados de prestar servicios públicos a la ciudadanía exigen el pago de una suma de dinero indebida;

Y finalmente se presenta en casos de nepotismo, donde los cargos públicos son asignados de acuerdo a prebendas entre familiares y gente cercana a los partidos políticos del funcionario de turno (p.38-40).

Con respecto a las licitaciones¹, es una de las actividades que más se presta a actos de corrupción dentro de las administraciones públicas; el proceso de licitación coloca a dos sujetos, por un lado a los funcionarios públicos (representantes de los intereses del ciudadano) y por el otro lado a los proveedores (sector privado). Esta relación debe estar canalizada por medio de una normativa acorde donde no puedan existir conflictos entre las partes que repercuta en la sociedad.

Barra Gallardo (2007) señala que la corrupción pertenece tanto al ámbito público como al privado, a pesar de que persiste la tendencia a reglar el fenómeno de la corrupción al ámbito público.

Se evidencia que, en esta relación entre el sector público y privado, no en pocas ocasiones ocurren actos de corrupción, sin olvidar que el origen del conflicto puede traer en el comportamiento de ambas partes según Lozano & Merino Dinari (1998):

De parte de los servidores públicos: quien valiéndose del cargo que ostentan y de la capacidad discrecional para contratar con una u otra empresa oferente, pueden solicitar sumas de dinero que no corresponden a los efectos de otorgar a una determina empresa una ventaja sobre las demás. Entre algunas de las formas en que puede operar el servidor público es la de diseñar especificaciones orientadas a un determinado proveedor y que se vuelven inalcanzables para los otros proveedores, dificultar el acceso a la información, contratar por medio de la vía directa, entre otros.

En el sector privado: los proveedores interesados en acceder a prestar los servicios a las administraciones públicas ofrecen a los funcionarios encargados de la contratación, comisiones, regalos, etc. a cambio de ser adjudicadas. Asimismo, los proveedores pueden realizar acuerdos entre todos los oferentes, realizar presiones a los encargados de la selección y sobre todo la de prometer beneficios económicos a los funcionarios. (p. 132-138)

¹La licitación es un mecanismo que incluye: 1. El proceso de ofrecimiento al mercado, de una oportunidad de provisión de un bien o servicio y la recepción de propuestas de interesados y 2. El proceso de comparación entre las propuestas recibidas y la decisión sobre cuál será la seleccionada (adjudicación)”



A los efectos de hacer efectiva la lucha contra los actos de corrupción en el ámbito de las licitaciones públicas, las instituciones deben registrarse bajo ciertos parámetros que servirán de referencia a fin de tomar una decisión con la menor probabilidad de equivocaciones. En ese sentido, algunos de los principios que deben regir al momento de un proceso de licitación conforme a los autores Lozano & Merino Dinari (1998) se encuentra:

En primer lugar, la determinación precisa del contrato por parte de la Administración; al momento de adjudicar a una empresa se debe realizar un análisis de costo/calidad de los bienes o servicios, es decir, que no debe ser seleccionada aquella que ofrece el menor precio sino verificar si el servicio que prestará reúne la calidad y durabilidad;

Igualmente, la decisión de adjudicar a una determinada empresa debe ser realizada bajo principios de imparcialidad (igualdad para todos los contratantes), transparencia (requisitos accesibles para todos los contratantes, publicidad de los mismos) y eficacia (de acuerdo al valor de la adjudicación deben existir mayores o menores revisiones);

Y por último una rendición de cuentas por parte de los gestores públicos sobre el procedimiento de adquisición de los bienes o servicios y una sanción a las empresas que no cumplan el contrato de licitatorio.

Efectos de la corrupción

Cuando existe un acto de corrupción en la administrativa pública, este afecta no en forma particular sino afecta a una colectividad de personas, por ende, se protegen bienes jurídicos con carácter colectivo. Las conductas lesivas podrían ser de acuerdo a dos tipos de modalidades; por un lado, las que impiden el proceder administrativo, y por el otro lado las que desvían el proceder administrativo hacia intereses particulares.

Las decisiones asumidas por los servidores públicos, en representación de su institución deben tener como fin el interés general de la ciudadanía, el satisfacer las necesidades de la sociedad; sin embargo, cuando existen decisiones erradas en la gestión pública ante prácticas dañinas que pueden desencadenar en su faceta más negativa en actos de corrupción, que trae aparejado innumerables efectos negativos a nivel de desarrollo económico, social y sobre todo en el descrédito de la institucionalidad.



Menoscabo al desarrollo económico

Tal como sostiene Nieto, “la finalidad de toda política pública es mejorar el desarrollo económico y cultural de los ciudadanos” (2008, p. 31). Por lo tanto, al existir actos que se desvían de los intereses generales hacia intereses particulares, se atenta en contra del desarrollo económico de la sociedad.

Entre las consecuencias de naturaleza económica de la corrupción, en palabras de Mendonca (2005) se observa que dicho flagelo repercute en la inversión, con lo cual el crecimiento a largo plazo se ve afectado, igualmente el deterioro de la productividad y de la calidad de la inversión pública, vale decir, que la relación que debe existir entre costo o beneficio de la obra pública queda a un costado, debido a que para el agente corrupto es mejor que dicho precio sea elevado, a fin de obtener una comisión más alta al momento de la adjudicación; además este tipo de actos impone barreras al comercio tanto nacional como internacional, puesto que evita la competencia leal en el mercado, con lo cual se crean monopolios de hecho.

Respecto a la importancia de una correcta decisión pública y las consecuencias que traen aparejadas esas malas decisiones adoptadas con respecto al desarrollo social y económico, se encuentra plasmada en el estudio realizado por Acemoglu & Robinson (2012), quienes con innumerables ejemplos manifiestan que los gestores públicos son quienes por medio de sus decisiones determinan la prosperidad o no de un país.

En este punto, se trae a colación uno de los casos descritos por los mencionados autores, específicamente lo acontecido en Corea tras la división en el paralelo 38°, cuando las autoridades encargadas de tomar las decisiones en Corea del Sur optaron por políticas que fomentaban la inversión y el comercio, apostaron por un apoyo a la educación y alfabetización, que las empresas al contar con personas formadas aprovecharon de ese capital humano capacitado para crecer económicamente y elevar su nivel de vida. Sin embargo, las autoridades de Corea del Norte, tomaron decisiones que llevaron al menoscabo económico y social de la ciudadanía, fracasando. No se invirtió en una educación de calidad, las políticas públicas están basadas en la centralización del poder y de políticas extractivas que no fomenta una igualdad de condiciones para los habitantes.

Al producirse una decisión desviada de los objetivos primordiales de la Administración Pública, esta es tomada de acuerdo a intereses particulares y deja a un lado los intereses generales.

Por tanto, la corrupción trae consigo graves obstáculos sobre el desarrollo y



crecimiento económico, las consecuencias de los actos corruptos son nefastas, crean un ambiente de incertidumbre en el ámbito comercial, provocando una menor competencia dentro del mercado, se reducen las inversiones por el clima generalizado de corrupción que existe, afecta al consumo debido a que parte de la renta es destinada al pago de sumas indebidas –sobornos– para acceder a los servicios públicos; igualmente, desde la perspectiva a largo plazo en el momento en que los fondos no son ejecutados a los programas productivos que darán su fruto en un periodo posterior (Muriel, 2008).

Igualmente, es importante destacar la relación o vínculo que existe entre pobreza y corrupción, en ese sentido, un país es más pobre al existir índices elevados de corrupción y en estos casos, el país, puede verse atrapado en un círculo vicioso, en el que la corrupción alimenta más corrupción y por ende ahuyenta la inversión (Rose-Ackerman, 2000).

Menoscabo social

Los efectos negativos a nivel social son tan graves que acentúan la desigualdad e incrementan esa brecha entre ricos y pobres. Muriel (2008) menciona como afecta la corrupción al desarrollo en general. En tal sentido destaca que está incide en la generación y distribución de los fondos destinados a los programas sociales, donde un mal diseño o una incorrecta aplicación de programas relacionados al acceso a la vivienda, educación, salud etc., perjudican a los ciudadanos con más necesidades; también, determina que la corrupción puede conllevar a una concentración de riquezas en manos de un pequeño grupo, quienes ejercen su influencia en las decisiones políticas económicas de las instituciones para que resulten favorecidos en detrimento de otros, como por ejemplo mediante un trato favorable o beneficiosos a nivel impositivo.

Por su parte, Prats Cabrera (2008) igualmente determina de manera muy precisa las consecuencias sociales de la corrupción, en primer lugar es a nivel de bienes públicos donde se reducen o merman los gastos en educación y salud a medida que aumenta la corrupción; y en segundo término afecta al capital social, es decir cuando existe en sistema clientelar¹ en la Administración Pública que opera a favor de intereses particulares.

¹Una red clientelar, en definición de Joan Oriol Prats (2008), consiste en una estructura de carácter jerárquico, donde cada elemento de la red responde ante un superior o patrón, a quien ha de satisfacer mediante criterios más personales que profesionales. Este fenómeno, conocido también como *amiguismo o padrinazgo*, da lugar a la ruptura de la separación que existe entre la esfera pública y la privada, lo cual permite el abuso de los poderes públicos y genera ineficiencias en los procesos de selección y gestión. (pp. 153-164)



Otra de las consecuencias de naturaleza social radica en que la corrupción tiende a su propia expansión, vale decir, con el acto corrupto se generan una serie de actos irregulares que involucra a una mayor cantidad de agentes, así como la perpetuación en el tiempo, igualmente genera crisis políticas que afectan la estabilidad interna de los Estados, asimismo, la corrupción se introduce en la estructura social y afecta derechos básicos de los ciudadanos consagrados constitucionalmente, como el derecho a la educación, salud, medio ambiente, calidad de vida, etc. (Mendonca, 2005)

Por lo tanto, una mala gestión pública ocasiona un perjuicio económico a los fondos públicos que se ven mermados por la mala asignación y distribución de los recursos económicos; asimismo, al existir un ambiente afectado por conductas individualistas y corruptas, el nivel de inversiones del sector privado se reducirá y por ende el crecimiento económico. En consecuencia, el sector social también se ve tremendamente afectado, y genera desigualdad en la sociedad. Los servicios sociales se ven afectados en el número y calidad y solo un grupo social accede a ellos; por lo tanto, se acentúa las diferencias al limitar el poder al Estado, que debería proveer de forma eficiente los servicios públicos, que posibiliten el acceso a las clases más humildes.

Pérdida de credibilidad

La Administración Pública cuando se ve envuelta en actos que perjudican los intereses generales –malas prácticas administrativas y corrupción– genera en la ciudadanía desconfianza, falta de participación en los asuntos públicos y por ende afecta su legalidad.

Al existir el descrédito a las instituciones públicas, los ciudadanos pierden todo tipo de interés en participar y controlar lo que hacen, escenario aprovechado por los administradores de turno para buscar intereses particulares.

El desinterés de la ciudadanía se da por diversos factores, uno de ellos es la carencia de una buena gestión de los servicios públicos, al igual que la poca información a la que se accede con respecto a sus derechos como ciudadanos, de manera a exigir a sus administraciones públicas y al sector público vinculado a que presten servicios de calidad, debido que éstas, con sus decisiones afectan a lo largo de toda la vida de los ciudadanos. En ese contexto, Lenardon (2007) explica cómo afecta el Estado en los ciudadanos, que desde el nacimiento en hospitales públicos, donde se recibe atención de médicos que normalmente son formados en universidades públicas,



desde el momento de la inscripción en el correspondiente Registro del Estado Civil de las personas, se otorga derechos y obligaciones, es decir que durante toda la vida el Estado por medio de la prestación de servicios y la imposición de obligaciones (impuestos) repercute en la vida de los ciudadanos; por lo tanto, el autor se realiza las siguientes preguntas sobre la base de:

Si el Estado influye tanto en la vida de los ciudadanos, ¿por qué estos no pueden influir en la vida del Estado? Los ciudadanos, ¿están interesados en ser activos controladores o se contentan con “dejar hacer” y, a lo sumo, protestar? ¿Es conveniente participar activamente en el seguimiento y el control de la gestión o ello resultará en mayores trabas y perjuicios? (p. 55).

¿Quién determina que cuando el pueblo ejerce un control social a las actuaciones de sus representantes, éstos son más eficientes?, mientras no exista participación activa de los ciudadanos, los servicios prestados son menos eficientes.

En ese sentido, Gambetta (como se citó en Rose-Ackerman, 2000) la falta de confianza se da por la escasa competencia y agilidad del Estado, que provoca en la ciudadanía la falta de confianza en la resolución de sus conflictos y necesidades.

La seguridad institucional es importante ya que es el vínculo que los ciudadanos establecen con sus administraciones públicas y el sector público vinculado, si éstas no toman las decisiones adecuadas y orientadas al servicio general, los ciudadanos no se sentirán identificados con ellas y terminaran perdiendo la legitimidad.

Pérdida de legitimidad

Uno de los efectos nefastos de las decisiones públicas desacertadas, como así también en la faceta más oscura de la mala administración, como sería la corrupción administrativa por parte de los gestores públicos, es la pérdida de legitimidad de las instituciones, los ciudadanos al ser testigos de conductas inapropiadas por parte de los representantes de las instituciones, afecta en forma negativa a la imagen y legitimidad institucional.

Tanto las Administraciones Públicas como la sociedad evolucionaron. En ese sentido, las primeras asumieron nuevos objetivos y retos ya no es suficiente la atención que se brinda a los intereses generales, puesto que la sociedad reclama mayores servicios con calidad y eficacia. La Administración Pública al no cumplir con los fines propuestos debido a esas decisiones erróneamente tomadas, fomenta la pérdida de legitimidad, como resultado de no realizar a cabalidad con los objetivos



propios, los cuales son anhelados por la ciudadanía, en consecuencia la legitimidad y credibilidad se miden por sus resultados alcanzados.

Al existir corrupción en las Administraciones Públicas, y esta es a su vez concebida como algo natural y propio de ella, se encamina a institucionalizar el acto ilegal, y cuando la sociedad percibe estos actos disminuye la credibilidad y respeto hacia sus servidores y con ello la legitimidad (Lozano & Merino Dinari, 1998). Las malas prácticas administrativas, así como la corrupción reinante generan en el ciudadano un fuerte sentimiento de desconfianza hacia sus instituciones, situación que conlleva a la pérdida de la legitimidad.

El resultado de esa falta de legitimidad y credibilidad, por parte de la ciudadanía hace que esta se plantee nuevas ideas sobre la forma de actuar a fin de prestar adecuadamente servicios eficaces y sobre todo recuperar la tan necesaria legitimidad y credibilidad institucional.

En ese sentido fueron desarrolladas posturas que consideran que la manera en que la Administración pueda prestar servicios eficaces, se encuentra el modelo de gestión de las empresas privadas; que consiste en que el Estado debe disminuir el volumen orgánico como así las actividades que realiza (privatizaciones de servicios) por considerar que han quedado en el tiempo dichas estructuras administrativas (Baena del Alcázar, 2005). Sin embargo, existen fuertes cuestionamientos basados en los altos costos sociales que significaría que empresas privadas presten los servicios básicos, debido a que ésta tiene como objetivo la ganancia económica y no la utilidad social e interés general que busca toda Administración Pública.

Debido a la complejidad de las Administraciones Públicas, tanto en su estructura organizativa como en las funciones y servicios que deben prestar, existe un nuevo enfoque denominado gobernanza –*governance*– que se basa en la necesidad de un cambio de actitud, en los servidores públicos y en la ciudadanía; es decir, debe existir una relación entre todos los actores, debido a que toda decisión pública afecta a varios subsistemas que integran la sociedad.

En palabras de Baena del Alcázar (2005): “la idea de *governance* se refiere a la aptitud para decidir sobre los fines públicos y para cumplirlos en torno de gran complejidad en el que hay diversos subsistemas sociales interrelacionados, cada uno con su lógica y su cultura específica” (p.44).

La confianza ciudadana en sus instituciones va muy ligada a la legitimidad institucional, sino se recupera la confianza ciudadana en la Administración Pública,



difícilmente podrán gozar de la misma, por tanto, es necesario recuperar la credibilidad, en consecuencia se debe trabajar en su modernización, lo cual implica un cambio cultural en las organizaciones¹. No solo realizar un cambio en el actuar y proceder, sino dar una nueva imagen por medio de resultados positivos.

En suma, la pérdida de legitimidad y por consecuencia del Estado de Derecho, es el corolario de una serie de vicios del aparato burocrático, los cuales provocaron que muchos servidores públicos olviden que forman parte del pueblo y que a éste se deben.

Conclusión

El objetivo principal de este trabajo fue establecer en primer lugar en que consiste la corrupción, una aproximación al concepto, las causas y las formas en que este mal endémico se manifiesta; y en segundo término las causas y efectos negativos de los actos de corrupción en el ámbito de la administración pública. Igualmente, inferir que las conductas de los servidores públicos tendientes al aprovechamiento privado en detrimento de los intereses generales no solo atentan contra el buen funcionamiento de la institución a la cual representa, sino que, debido a la pluriofensividad de los actos corruptos, se ve menoscabada la credibilidad y la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas.

Asimismo, la corrupción se puede introducir en todos los sectores de la vida pública y privada, afecta al sector político, económico, administrativo, social, entre otros. La corrupción influye sobre los niveles de desarrollo de una sociedad, sobre los gastos que realiza un Estado en bienes públicos y sobre todo produce una apatía por parte de la ciudadanía con relación a los asuntos públicos.

Al existir actos de corrupción se reduce notoriamente el gasto en bienes y servicios por parte de las instituciones públicas; igualmente, el ciudadano procede a identificar y asociar a un Estado ineficiente, que no satisface adecuadamente sus necesidades, con lo cual se genera una desconfianza general y deslegitima a las instituciones democráticas.

La responsabilidad que conlleva estar al frente de la administración pública es trascendental, tanto desde la perspectiva de la propia administración que ha asumido nuevos retos conforme a los servicios que presta en un Estado Social de Derecho

¹La modernización implica la formación constante de los servidores públicos, la implementación de códigos de ética institucional, la prestación de servicios públicos con calidad y una comunicación constante y fluida entre los ciudadanos y las instituciones (Baena del Alcázar, 2005).



y desde la perspectiva de la sociedad que cada día exige que los servicios públicos sean prestados con calidad y eficiencia; por tanto, la *probidad* en el ejercicio de las funciones públicas debe ser el objetivo principal de los funcionarios el cual tendrá sus efectos positivos no solo de la institución a la que representa, sino en pos y bienestar de la comunidad.

Recomendaciones

La corrupción, es un problema que afecta a la ciudadanía, por consiguiente, las propuestas para solucionar este flagelo deben ser trabajadas y proyectadas, tanto desde el sector público, como del sector privado. El Estado debe adoptar medidas preventivas –códigos de buen gobierno, leyes de transparencia y acceso a la información, códigos de ética del servidor público, manual de procedimientos, etc– sumada de sanciones disciplinarias y penales las cuales deben sobrepasar el costo del beneficio obtenido por parte del agente corrupto.

Constante capacitación y profesionalización de los servidores públicos quienes deben comprender, valorar y sobre todo reflexionar sobre la importancia que implica ser funcionario y sobre todo de las consecuencias nefastas de los actos corruptos en la administración.

Además, es transcendental e indispensable la voluntad política en denunciar y castigar los actos corruptos, ese elemento es fundamental para generar un clima favorable que trascenderá a la sociedad civil, que también se animará a denunciar estos actos.

Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Alonso, J. A., & Mulas-Granados, Carlos. (2011). *Corrupción, cohesión social y desarrollo*. Madrid: FCE.
- Baena del Alcázar, M. (2005). *Manual de la ciencia de la administración*. Madrid: Síntesis S.A.
- Barra Gallardo, N. (2007). *Fenómeno de la corrupción en el mundo actual. Relación entre lo privado y lo público*. Santiago de Chile: Legal Publishing.
- Eigen, P. (2004). *Las redes de la corrupción*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Ferré Olivé, J. C. (2013). *Corrupción y delitos contra la administración pública*. En J. C. Ferré Olivé, *Fraude y Corrupción en la Administración Pública*. (Vol. 3, págs. 14-15). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.



- Gambetta, Diego; The sicilian Mafia, Cambrigde MA, Harvard University Press, 1993 citado en Rose-Ackerman, Susan; La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y Reformas; Madrid, Siglo Veintiuno, 2000, p. 133.
- Lenardon, F. R. (2007). Administración pública, control social y eficiencia. Revista de la Universidad Adventista de la Plata (1), 55-88.
- Lozano, J., & Merino Dinari, V. (1998). La hora de la Transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción. . Buenos Aires: Granica.
- Malem Seña, J. F. (2005). En D. Mendonca, *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*. (pág. 13). Asunción: Intercontinental Editora.
- Mendonca, D. (2005). Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay. Asunción: Intercontinental Editora.
- Muriel, M. V. (2008). El fenómeno de la corrupción: consideraciones desde la macroeconomía. En N. Rodríguez García, & E. A. Fabían Caparros, Corrupción y delincuencia económica. Bogotá: Ibáñez.
- Nieto, A. (2008). El desgobierno de lo público. Barcelona: Ariel.
- Prats Cabrera, J. O. (2008). Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. Revista de sociología (88), 153. Obtenido de [http://www.raco.cat/index.php/papers/article/View File/119870/159755](http://www.raco.cat/index.php/papers/article/View%20File/119870/159755).
- Real Academia Española. (s.f.). Recuperado el 02 de 05 de 2018, de <http://lema.rae.es/drae/?val=corrupci%C3%B3n>
- Rose-Ackerman, S. (2000). La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma. Madrid: Siglo Veintiuno.



Normas de Publicación

La Revista Jurídica es editada por el Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, es un espacio destinado para fomentar la cultura investigativa y a incentivar, impulsar y apoyar la investigación jurídica y de otras ciencias afines que se traduzcan en aportes relevantes para la eficiencia y eficacia de la gestión fiscal. Tiene una periodicidad anual. La convocatoria es abierta a la comunidad científica nacional e internacional.

En la revista se publican artículos científicos que luego de un proceso de revisión y selección, tomando como base los siguientes parámetros, el valor científico, el rigor metodológico, la originalidad (inédito), el aporte a la función fiscal, al derecho, a las capacitaciones y su utilidad práctica.

Para la publicación del artículo se solicita al autor la firma de una carta compromiso de autoría y cesión de derechos de reproducción, en la misma el autor da fe de la autoría y originalidad de la investigación presentada, expresando su conformidad en ceder los derechos de publicación, reproducción y circulación como parte de la edición respectiva. En su caso, el autor deberá informar si su trabajo fue publicado o presentado previamente para su publicación en otros medios.

Formato general del artículo

Los artículos deben ser presentados en hoja tamaño carta, escritura a simple faz, los márgenes 2.54 izquierdo, derecho, inferior y superior en toda la hoja, la sangría a cinco espacios en la primera línea de cada párrafo, interlineado 1,5 y el texto justificado, sin espacio entre líneas y sin espacio entre párrafos. Tipo de letra Times New Roman 12 puntos. El artículo tendrá un mínimo de 10 hasta un máximo de 25 páginas incluyendo, título, resumen, desarrollo, referencias, cuadros e imágenes si los tuviera.

Datos Generales: El autor deberá consignar un breve CV (3 líneas), dirección de email. Afiliación institucional – Dependencia. Número de teléfono.

Tipos de Artículos

A su vez estos artículos se distinguen, conforme a su tipo y siguiendo los lineamientos tanto de indexación y de las normas APA, en:

Artículo original: Son estudios empíricos de investigaciones originales, incluyen análisis secundarios que ponen a prueba la hipótesis, presentando nuevos



análisis de datos que no se consideraron o abordaron en informes anteriores. En su estructura constan de distintas secciones que reflejan las etapas del proceso de investigación.

Artículo de revisión: Investigación que analiza, sistematiza e integra datos con la finalidad de informar al lector acerca de los avances y el estado de la investigación en curso y sugiere los pasos para resolver el problema.

Reporte de casos: Son informes obtenidos al trabajar con un individuo, un grupo o una organización. Los estudios de caso ilustran un problema; indican los medios para resolver un problema y/o arrojan luz sobre investigaciones requeridas, aplicaciones clínicas o cuestiones teóricas. En estudios de caso escritos, los autores deben determinar el balance entre proporcionar un material ilustrativo importante o emplear un material confidencial con responsabilidad.

Tema de actualidad: Artículos que aporten un real interés científico, pero sin la profundidad de un análisis crítico que requiere un artículo de investigación. Puede prescindir en su estructura de la sección métodos y materiales.

Estructura del Artículo

Título: Desprendido del tema, consiste en la forma más sucinta posible del tema a ser investigado. En lo posible se debe abarcar en pocas palabras el sentido de la investigación.

Resumen: Es una síntesis breve y global de los contenidos más importantes de la investigación, los descubrimientos básicos y las conclusiones más importantes y sus implicancias. Debe ser preciso, no evaluativo, coherente, legible y conciso. El resumen se escribe una vez terminada la investigación, en un solo párrafo y debe tener una extensión entre 150 y 250 palabras.

Palabras clave: Palabra 1, Palabra 2, Palabra 3, Palabra 4 (de 4 a 6 palabras clave que describen el contenido principal del artículo, separadas por comas).

Introducción: La introducción debe plantear el problema a identificar, el objetivo general, debe justificar los fundamentos de la investigación y delimitar sus alcances, establecer la hipótesis. Realizar una explicación de los antecedentes y/o las bases teóricas.

Marco Teórico: El marco teórico o la perspectiva teórica se integra con las teorías, los enfoques teóricos, estudios y antecedentes en general, que se refieran al problema de investigación. Para elaborar el marco teórico es necesario detectar,



obtener y consultar la literatura, y otros documentos pertinentes para el problema de investigación, así como extraer y recopilar de ellos la información de interés.

Método: En esta sección se describe a detalle cómo se realizó el estudio, incluyendo las definiciones conceptuales y operacionales de las variables empleadas, así como, la teoría de recolección de datos y si fuera el caso, de las herramientas de medición que permitan evaluar la metodología, la fiabilidad y la validez de los resultados obtenidos.

Análisis de los resultados: El análisis de datos se realiza una vez que el investigador ha codificado los datos, transferido a una matriz y revisado los errores, se centra en la interpretación de los resultados. Se describen los hallazgos mediante tablas, cuadros, gráficos. Los resultados deben ser expresados de manera clara pues implican los nuevos conocimientos que se están aportando con la investigación realizada.

Discusión/Conclusión: En la discusión/conclusión se presentan los principios, relaciones y generalizaciones que los resultados indican. Se mencionan los resultados relevantes, incluso los que van en contra de lo esperado. El autor evalúa e interpreta las implicancias, inferencias y a partir de ellas obtendrá conclusiones a la vez que se enfatiza las consecuencias teóricas o prácticas de los resultados.

Recomendación: Las propuestas que se presenta a partir del análisis de los resultados y que permitirán ofrecer una alternativa para mejor o una mejor aplicación.

Referencias: Listado de libros y otras fuentes que se emplean y consultan durante la investigación y en la elaboración del marco teórico. Se lo introduce en orden alfabético por autores siguiendo las reglas del sistema internacional de referencia (APA).

En la lista de referencias, el autor escoge e incluye sólo aquellas fuentes que utilizó en su trabajo. En este sentido, “una lista de referencias cita trabajos que apoyan específicamente a un artículo en particular. En contraste, una bibliografía cita trabajos que sirvieron de fundamento o son útiles para una lectura posterior, y puede incluir notas descriptivas”. (American Psychological Association, 2002, p. 223).

Sistema de revisión

Todos los trabajos de investigación presentados para su publicación serán revisados, evaluados y seleccionados por un equipo editor interno conformado por la Dirección de Análisis y Evaluación Curricular, el Departamento de Investigación



y Publicación, el funcionario asignado para corrección de Redacción y Estilo y miembros del Consejo Editorial externo, seleccionados según su especialidad en relación a la materia objeto de investigación.

Los artículos serán evaluados a través del sistema de arbitraje por pares en la modalidad doble ciego, a fin de preservar la objetividad. Los mismos, integran el Consejo Editorial externo. Será seleccionado un miembro por artículo para la revisión.

Los evaluadores elevarán sus sugerencias de modificación, aprobación o rechazo del artículo en cuestión. En caso de disconformidad por parte del autor con la evaluación, la Dirección de Análisis y Evaluación Curricular podrá convocar a otro árbitro de modo a obtener una segunda evaluación. El dictamen final será elaborado por la Dirección de Análisis y Evaluación Curricular, sobre la base de las evaluaciones realizadas. Esta puede ser de aceptación, rechazo o condicionamiento a las modificaciones sugeridas por los revisores.

La revisión, evaluación y selección de las investigaciones serán realizadas conforme a los criterios establecidos en este Reglamento.

Criterios generales para la aceptación de artículos

Las investigaciones se evaluarán según la naturaleza del trabajo, teniendo en consideración:

- El valor científico.
- El rigor metodológico.
- Su originalidad (los artículos deben ser originales) y aporte a la función fiscal, al derecho y a las capacitaciones.
- Su utilidad práctica.

Envío de artículos

Luego de presentado el trabajo, el Consejo Editorial interno y externo designado para el efecto lo revisará, formulará las consideraciones que crea pertinentes y se expedirá a través de la Dirección de Análisis y Evaluación Curricular.

Al respecto podrá:

- Devolver el trabajo al investigador para que, en el plazo de tres días, corrija o ajuste su investigación a las reglas formales y metodológicas.²⁸⁹
- Devolver el trabajo al investigador y fijar un plazo adicional para los cambios pertinentes si el equipo editor considera que requiere alguna modificación, ampliación, reducción, ajuste o adaptación en cuanto al contenido sustancial. En



estos casos, se podrá fijar una entrevista con el investigador para exponerle las sugerencias sobre su trabajo.

- Rechazar la publicación si el trabajo no responde a las políticas de investigación, se aparta de los parámetros y reglas metodológicas o no guarda el rigor científico debido.

- Rechazar la publicación de la investigación ante la detección de cualquier indicio o elemento manifiesto de transcripción total o parcial de textos, publicaciones o cualquier documento u obra protegido por el derecho de autor, sin las debidas referencias. Esta decisión será irrecurrible.

- Aprobar el trabajo de investigación para su publicación. En caso de no ser posible su publicación en la Revista Jurídica por la limitación de plazas, si el investigador así lo indica, su trabajo quedará en expectativa para concursar por una plaza de publicación para el siguiente periodo, por lo que quedará archivado en la dirección a ese efecto. Mientras, dicha investigación será publicada en la página web del MP en el espacio designado para ese efecto. En todos los casos, las decisiones serán comunicadas al autor del trabajo de investigación.

Carta compromiso

Compromiso de autoría y cesión de derechos de reproducción

Quien suscribe,..... con C.I. n.º.....autor de la investigación tituladapor intermedio de la presente, doy fe de la autoría y originalidad de la obra mencionada que se presenta ante la Dirección de Análisis y Evaluación Curricular del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público, para ser publicada en la Revista Jurídica..... Edición 2018.

Asimismo, expreso mi conformidad de ceder de forma gratuita los derechos de publicación, reproducción y circulación de esta investigación como parte de la Edición de la Revista Jurídica en forma exclusiva, al Centro de Entrenamiento del Ministerio Público.

Dicha reproducción y circulación se podrá realizar, en una o varias veces, en cualquier soporte, para todo el mundo, con fines sociales, educativos y científicos.

Se firma la presente en la Ciudad de Asunción, a los...días de...del.....

Firma

Aclaración

C. I. n.º



Responsabilidad penal del conductor intoxicado como hecho relevante para
el Derecho Penal paraguayo

ROMINA MANUELA TORO CARDOZO

La protección eficaz de testigos y víctimas: Estrategias para hacer frente a
la criminalidad organizada en Paraguay

ELENO QUIÑÓNEZ ACEVEDO

Aplicación de los parámetros de la justicia penal juvenil en la función fiscal

DORIS FÁTIMA OJEDA DE YNSFRÁN

Naturaleza, alcances y desafíos del Derecho a un Debido Proceso. La
experiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

CLAUDIO NASH ROJAS

Protección, promoción y defensa de los derechos del niño, niña y adolescente.
Procedimientos aplicados por las CODENI del Departamento de Concepción

ROBERTO DAVID PEREIRA CARDOZO

Primer Comando Capital, telecriminología y sub registro delictivo: Principales
desafíos para la gestión de la seguridad pública en Paraguay 2018-2023

JUAN MARTENS, RODRIGO ESTIGARRIBIA, ROQUE ORREGO

Avances de la gestión documental en el Ministerio Público

LETICIA AIDEE NÚÑEZ MÉNDEZ

Una perspectiva de la prevención general en la invasión de inmuebles

KARINA LIZ CABALLERO HELLIÓN

Análisis integral del Concurso Interno Institucional n.º 01/18
del Ministerio Público

NIDIA ESTELA ALVARENGA DE COGLIOLO

La corrupción: Breve análisis de sus causas y efectos

GERARDO DANIEL PAREDES ARIAS

latindex



Ministerio Público
República del Paraguay