



Tema de Actualidad

Estrategias para la administración pública ante los nuevos desafíos de la sociedad

Strategies for public management in the face of society's new challenges

Tetãmba'ère ñeñangareko ñembohape, tetãygua rembipota pyahu rovake

Sara Sosa Villalba*

Ministerio Público. Asunción, Paraguay

Resumen

En este artículo se realiza un análisis constitucional de los derechos y garantías, que con frecuencia es invocada por la sociedad en los últimos tiempos, tanto a nivel nacional como internacional, de forma individual o colectiva, para exigir acceso a la información pública, al uso de los fondos provenientes del Presupuesto General del Estado y otros, especialmente en el ámbito de la justicia, el estado de los casos de denuncias presentadas a través de los medios de prensa, representantes de grupos organizados, concejales etc. Estas situaciones versan sobre supuestos hechos irregulares en la administración de la gestión pública, afectan a diferentes referentes pues, no constituye un hecho aislado, muchos de ellos son de tinte trasnacional y el escenario deja observar que los supuestos tienen una misma relación. Para la ejecución se debió tener intervención de actores dentro de la administración pública. Estos actos de corrupción se hicieron más visibles con las denuncias y en ocasiones, condenas de funcionarios públicos. Las circunstancias requieren de análisis y estrategias en la gestión y administración pública pues, un alto porcentaje de la sociedad se desempeña como tal, por lo que se enfatiza en la necesidad de una atención y formación integral en valores, ética, capacitación, cooperación interna y externa a nivel nacional e internacional. Para la investigación se recurre a

Recibido: 24.04.19 Aceptado: 22.05.19

*Directora de Análisis y Evaluación Curricular del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público (CEMP).
Asunción, Paraguay. Email: sara-sosav@hotmail.com

Abogada. Master en Migración, Refugio y Relaciones Intercomunitarias, Madrid. Posgrados en: Las Relaciones Internacionales en el siglo XXI y Derecho Contencioso Administrativo, especialidad: derecho de Extranjería. Madrid, España. Especialista en Didáctica Universitaria y en Inteligencia Estratégica, Cursando: Especialista en Tutoría de Tesis, Asunción, Paraguay. Joven Sobresaliente del Py – JCI. Investigadora del CEMP.



fuentes abiertas y bibliográficas. Con el resultado se pretende ofrecer herramientas y estrategias para recuperar la confianza de la sociedad y el empoderamiento institucional.

Palabra clave: cooperación, capacitación, talento humano, estrategias, corrupción

Abstract

This articles contains a constitutional analysis of rights and guarantees that are frequently invoked by society, at national or international level, individually or collectively, to demand access to public information about the use of funds pertaining to the General Budget of the Nation and other public funds. With respect to the field of justice, the demand is to access to the status of the complaints that were made by media, organizations, town councillors etc., related to unlawful public management. For the perpetration of these acts, the intervention of public servants was necessary. These corruption cases became more visible with the public complaints and with the conviction of public officials. These circumstances require special analysis and strategies, for a high percent of the population works for the State, which emphasizes the need for comprehensive training in values, ethic, and cooperation at national and international level. This investigation was possible thank to bibliographical and open sources, and to get to the conclusion, the observation was applied as technic. With the results of this study, several tools and strategies are proposed, in order to get back citizens' trust and also to achieve institutional empowerment.

Key words: cooperation, training, human talent, estrategy, corruption, public management.

Ñemombyky

Ko kuatiañe'ẽme ñehesa'ỹijo leiguasũpe oĩva derécho ha garantía mantereĩ tetãygua imandu'aha, ñane retãpýpe ha ambue tetãme, ha'ẽñoaño ha atyháicha tetãygua oporojopy ikatu haguã maymave oíke ñemboja oikuaa haguã marandu tetãmba'éva, viru jeporu oúva Presupuesto General de la Nación-gui ha ambueve mba'e. Ha ñeñe'ẽtaramo justicia rehe, opavave toíkekuaa estado ryepýpe ohapykuereka haguã umi denuncia ombojava'ekue, prensakuéra rupive, tapicha joaju rérapegua, concejalkuéra, ha mba'e, opaite mba'e oje'éva oikoha hekopegua'ỹva administración pública apópe, ko'ã mba'e ombyai heta hendápe ha opáicha, heta umíva apytépe oikóva ambue tetãre avei ha péicha oheja hapykuerepe ko'ã mba'e



ojoajupaha ojehe. Ko'ã mba'e vai oiko haguã katuete oĩmante va'erã tekove administración pública pegua. Ko'ã mba'e vaiapo, pokarẽreko hetaite ojehecha funcionario público apytépe. Ko apañuái oikotevẽ oñehesa'ỹijo porã ojehekakuaa tape, hetaite tetãygua oĩ hína ko mba'ẽpe, upévare tekotevẽ eterei ojekombo'e ha toñembokatupyry ichupekuéra tekomarangatúpe, tomoingove ética, taikatupyry, toporopytyvõkuaa tetãpyre ha ambue tetã okaháre avei. Ko jehapykuere rekápe ojehecha kuri opáichagua káso ha avei heta aranduka, ha ojejesarekopáite opaichaguáre ikatu haguã oñembyapu'a pe mba'ekuaapy. Upéichape ojejuhu ha oñeguenohẽ pojoaju ha taperã ikatu haguã tetãygua ojerovia jey funcionario-re ha toñemyakate'ỹ jey temimoĩmby rehe.

Ñe'ẽ tee: ñopytyvõmba, katupyry, mba'apohára moakãrapu'arã, estrategia, pokarẽ reko, administración pública.

Introducción

Este artículo es el inicio de un trabajo de investigación de nivel descriptivo, requerirá de una continuidad, con un enfoque cualitativo y cuantitativo para identificar y analizar los factores que inciden en el rendimiento y productividad del funcionario público, con el fin de buscar respuestas más eficientes antes los constantes reclamos que hace la sociedad, a través de grupos organizados, medios de comunicación y prensa, organismo nacionales e internacionales.

Dichos reclamos surgen en el contexto de la Ley n.º 5282/14, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, que tiene como fin: ...“garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado...”. Es reglamentada por el Decreto n.º 4064/15.

Esta normativa dio un paso significativo para la organización de la forma en que un ciudadano puede ejercer ese derecho, al considerar que las informaciones deben ser utilizadas de manera responsable para evitar la colisión con otros derechos.

Además, muchos de los reclamos hacen a la Ley n.º 5.189/2014, que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay. Ante estas situaciones, las instituciones públicas requieren establecer estrategias para la administración pública ante los nuevos desafíos de la sociedad en el contexto de un mundo globalizado.



En ese entendimiento, se identifican algunos ejes por los que se debe centrar la atención de manera a, tener un equipo preparado para responder a las exigencias como: brindar atención al Talento Humano: remuneración y atención integral; inversión en infraestructura edilicia; herramientas y maquinarias acordes a los avances de la tecnología; articular espacios para la cooperación y trabajo en equipo, la capacitación para el ejercicio de la función y la aplicación de las normativas vigentes según los derechos y las obligaciones asumidas desde el ingreso a la institución.

Se realiza una comparación entre el funcionamiento y rendimiento de los empleados y funcionarios públicos, a los efectos de identificar fortalezas y debilidades y se trazan interrogantes que en esta ocasión no se pretende buscar una respuesta, sino dejarla abierta para que al análisis, interpretación y respuesta del lector que a su vez genere una curiosidad y autoanálisis desde su posición.

Por otro lado, se abordan los derechos, principios y garantías constitucionales en los que se cimientan los reclamos de la sociedad, así como el porqué de los descontentos y su origen. Se hace mención a los actos de corrupción que afecta a las instituciones públicas, que en gran medida constituye una amenaza para la estabilidad, no solo institucional sino del Estado de Derecho. Se enfatiza a modo de ejemplo, en la estructura y trabajo que se realiza a nivel nacional en la lucha contra el crimen organizado, específicamente contra los hechos punibles que recaen en el ámbito de los Delitos Económicos y Anticorrupción y el Lavado de Dinero.

Presentación del contexto

Para hablar de los antecedentes que dieron lugar a los cambios más significativos tanto en el ámbito político, social, económico y cultural a nivel nacional, es necesario hacer mención al periodo de dictadura que registra el país a lo largo de su existencia, como Estado independiente que data del año 1811. En ese sentido, el antecedente más inmediato remonta al gobierno del Gral. Alfredo Strossner Matiauda, cuyo mandato tuvo una duración de 35 años, desde 1954 hasta 1989, caracterizada por una dictadura que en principio pudo tener menos secuelas hasta llegar a colapsar la voluntad de los habitantes.

Fue así, tras un golpe de Estado en el año 1989, nacen cambios que más adelante la Convención Nacional Constituyente, como legítimo representante del pueblo para el diseño de la nueva Carta Magna, con vigencia del 20 de junio de 1992, rige el destino del Paraguay y en él se plasman declaraciones fundamentales, nuevos derechos, deberes, principios y garantías que antes existían, aunque con escaso rigor en su cumplimiento.



Éste hecho constituye un nuevo amanecer en el contexto político de Paraguay, tal como se menciona en el art. 1 de la Constitucional Nacional, en adelante CN, que refiere a la forma del Estado y de Gobierno:

La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes.

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana (1992) .

Así mismo, al constituirse en Estado social de derecho en el art. 2, de la Soberanía establece: “...la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce conforme con lo dispuesto en esta Constitución” (CN. 1992). De esta manera se remite el control de las acciones de los gobernantes en la voluntad del pueblo, que ejerce dicho rol por elección popular para representarlo conforme al art. 3 que refiere al Poder Público:

El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público.

La dictadura está fuera de la ley (CN. 1992).

Este artículo deja claro la prohibición de una dictadura y prevé apertura, control de las actuaciones y garantiza la existencia de la independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control de los poderes del Estado. Sin embargo, en la práctica cada vez se nota más como debilidad esta problemática, pues, la injerencia entre poderes se percibió en la población, tomó forma y dirección muchas veces fundadas y otras menos con la influencia de las nuevas tecnologías, las redes sociales y el eco de los medios de comunicación en sus diferentes formas, convirtiéndolo en descontento de los sectores de la sociedad y descubrimiento en otros, con la fuerza de la información y la desinformación ya que esto, también no se apartan de los intereses de cada editorial que la publica.

En esa línea, es importante resaltar el art. 40, del Derecho a peticionar a las autoridades que estipula: “Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tienen derecho a peticionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine...” (CN. 1992).



El derecho a la petición también va acompañado del derecho a la información que tienen los ciudadanos, y así lo establece el art. 28 del Derecho a informarse:

Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios (CN. 1992).

Este artículo es uno de los derechos principales en el que un ciudadano puede fundar su petición para el acceso a la información pública, a cerca de cualquier dato que requiera, salvo aquella que se encuentran en el proceso de una investigación. Este artículo Constitucional se reglamenta con la Ley n.º 5282/14, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, tiene como fin: ...“garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado...”. Es reglamentada por el Decreto n.º 4064/15.

Esta normativa dio un paso significativo para la organización de la forma en que un ciudadano puede ejercer ese derecho, al considerar que las informaciones deben ser utilizadas de forma responsable para evitar la colisión con otros derechos.

En ese contexto, la Ley n.º 5.189/2014, que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay, en su art. 1º:

Todos los Organismos o Entidades Públicas, Entes Binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, deberán difundir a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos.

El art. 3º, prevé que información deberá contener la publicación, en art. 5º hace mención a la prohibición de uso de las informaciones con fines comerciales y en el art. 9º designa a la Secretaría de la Función Pública, como responsable del control. Esta normativa constituye uno de los precedentes más significativos, pues, muchas instituciones tuvieron resistencia en facilitar los datos antes solicitudes que



realizaron desde distintos medios de comunicación, prensa y organizaciones civiles.

Por todo lo expuesto, el manejo y acceso a la información pública es diferente, por lo tanto, requiere de una atención acorde. En ese contexto el MP, prevé en su página Web institucional: www.ministeriopublico.gov.py, un documento en el que se establece el mecanismo de participación ciudadana, consiente de la importancia de este canal como representante de la sociedad.

Estos cambios cuya mirada se centró en las instituciones públicas, en cierta forma constituyeron al inicio de una primavera en el país, y pudo mostrar situaciones en las que se evidencian indicios de corrupción, falta de transparencia y una información insuficiente en el uso del presupuesto designado por el Estado. Ante este escenario, es necesario que las instituciones trabajen de una manera organizada, en el que se fomente la importancia del talento humano como centro de la organización y el funcionamiento institucional. Esto implica dotarles de conocimiento, para brindar una atención adecuada dentro de sus funciones, esa inversión mostrará la diferencia a corto, mediano y largo plazo.

Además, ese conocimiento no sólo debe significar una capacitación para el ejercicio de la función, sino una formación integral que incluya normas éticas, valores instituciones que acompañen la política de la gestión, control administrativo de las situaciones de los funcionarios antes las faltas administrativas, que implique seguimiento y una consecuencia lógica que permita una retribución de causa y efecto, en el actuar y motivación de cada uno.

Por otro lado, un acompañamiento integral debe contener un trabajo de desarrollo organizacional e inteligencia emocional, para el acompañamiento al talento humano pues, como persona con sentimientos y emociones, las situaciones que se vive en el trabajo, según el área, en la misma medida afecta el rendimiento no solo físico, sino psicológico. Otro punto no menos importante es la retribución económica por el servicio, es decir el salario. Este factor, es uno de los motivos principales por lo que trabaja una persona. Por lo tanto, una remuneración parece ser lo que más motiva la muestra de ese potencial en el desempeño del talento humano, aunque no es todo.

En ese punto, es importante hacer un análisis más profundo por la importancia y sensibilidad del tema, porque no solo se habla de las responsabilidades, sino de sentimientos, emociones, situación de vida de cada uno y es claro que son diferentes en cada persona, ahí surge la siguiente pregunta: ¿Qué factor hace que las personas actúen diferentes ante la misma situación?

Tomando nuevamente el factor remuneración como centro, en muchos casos,



esa condición es más cómoda en la función pública, al menos para una media, no sólo en compensación económica, sino por los distintos beneficios que ofrece: horas de trabajo, nivel de exigencia y rendimiento, productividad por objetivo, permisos: maternidad, paternidad, particular, duelo, patria potestad, vacaciones, capacitación, enfermedad, examen y otros que son diferentes para quienes se rigen por el Código Laboral, hasta dentro de la propia función pública.

Cabe resaltar que varias empresas del sector privado, implementaron la restricción en el uso del teléfono celular durante el servicio, pues incorporan un sistema de control, al llegar depositan en un casillero y pueden acceder al uso en el horario de almuerzo, después lo vuelven a entregar. Para los casos de urgencia, ya que a cualquiera se le puede presentar, tienen habilitado recibir llamadas a través de las líneas telefónicas de la empresa. En ese punto, es importante un estudio más acabado para determinar el resultado de este proceso, ¿En qué medida se registra cambios en la productividad en este contexto? ¿Es arbitraria la medida? ¿Qué resultado tendría esta medida dentro de la función pública?

Pese a estas breves exposiciones, los intereses entre funcionarios y empleados parecen ser diferentes a pesar de los beneficios, por lo que necesariamente se plantean otras interrogantes ¿Por qué un empleado rinde y obedece más que un funcionario público? ¿Qué factor incide en su comportamiento?

Indudablemente, existe la necesidad de un estudio integral de esta situación de manera a identificar la problemática, establecer estrategias y herramientas para trabajarlo. Sin este equilibrio, la estructura de una institución no tendrá la fortaleza suficiente y es allí donde puede existir el espacio para actos de corrupción.

Importancia de la Cooperación para un trabajo efectivo

Por otro lado, al referirse al ordenamiento político de la República, el art. 137 de la Supremacía de la Constitución, se enfatiza:

La Ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado...(CN. 1992).

Este apartado posiciona al Estado paraguayo a mantener relaciones internacionales con los demás países del mundo. Esta a su vez, ejerce fuerza para su cumplimiento una vez se finaliza la aceptación por los canales establecidos. Producto de esto, el Paraguay tiene firmado y ratificado convenios, tratados, acuerdos con



diferentes países y de distintas índoles según su interés y otras que debe acatar como miembro de un grupo organizado conforme al art. 141 CN, de los tratados internacionales.

En este contexto, en la ocasión se enfatizará los temas que refieren a la corrupción, el lavado de dinero, la recuperación de activos provenientes de dichos hechos y la –Cooperación interinstitucional e internacional– que se viene trabajando tanto en el contexto de una investigación, como el requerimiento que recibe en reciprocidad en el marco de un convenio, para combatir actos criminales que constituyen una amenaza para el país. Los hechos punibles que se mencionan forman parte del contexto de investigación de la Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción y de Lavado de Dinero, en adelante UDEA y LV.

Estos derechos, garantías y principios fueron resaltados con mayor fuerza por las organizaciones civiles, los medios de prensa local, pues se tuvo con ejemplo situaciones a nivel nacional, regional como los hechos que se hicieron público en el marco del caso ODEBRECHT, que ocuparon portadas en diferentes país, así como lo fue el caso de la investigación sobre los hechos de Corrupción en la Conmebol, dirigida por la Fiscalía de los Estados Unidos, en el que se requirió la cooperación de Paraguay al ser sede de la organización futbolística y también por parte del Gobierno de Brasil, al estar involucrado entre los supuestos autores, ciudadano de ese país.

Estas tramas dejaron a la luz indicios de corrupción, de abuso de poder y otros según las configuraciones que puedan tener la legislación de cada país. También se menciona el caso de las filtraciones de –Los papeles de Panamá– que involucró a dirigentes, autoridades y empresarios tanto del sector público como privado, que una vez más causó indignación en la sociedad.

Estos antecedentes de alguna manera, también fueron base para el inicio de reclamos, lo que hizo necesario potenciar el equipo de trabajo institucional, en especial al tratarse de una nueva gestión fiscal y ante las amenazas de actos de corrupción, motivaron un control interno y el fomento del trabajo de cooperación interinstitucional entre los distintos sectores que de alguna manera pueden aportar información clasificada, restringida y de fuente abierta en la investigación, para mostrar una imagen renovada y fortalecida que inspire confianza.

Así mismo, se resalta la cooperación internacional que se viene realizando con otros países del MERCOSUR, a nivel regional e internacional sobre la base del cumplimiento de convenios y acuerdos bilateral y multilaterales, como una estrategia para la persecución de los hechos punibles que conforman el crimen organizado transnacional, en especial como países de la triple frontera: Argentina,



Brasil y Paraguay, ya que la facilidad de la libre circulación a través de la frontera, se constituye en una amenaza que requiere una especial atención.

El Estado paraguayo y la Fiscalía General del Estado, son conscientes de la necesidad de fortalecer los vínculos entre Estados, para obtener resultados más eficientes ante el aumento de los casos de Lavado de Dinero, Corrupción, Recuperación de Activos, Narcotráfico, Pornografía Infantil, Trata de Personas y Contrabando, entre otros, que requieren de estructura más sólida y un trabajo independiente, se dificulta cuando los hechos muchas veces se realizan en un Estado e involucra a otros para el fin.

Descripción del Ministerio Público y de las instituciones que intervienen en la investigación del crimen organizado

Rol del Ministerio Público

Para ahondar más acerca del Ministerio Público, es importante dar a conocer el fundamento constitucional de su creación, pero antes se cita el art. 248 - *de la Independencia del poder judicial*, a fin de resaltar la independencia entre poderes, pues ésta orgánicamente se encuentra dentro del apartado del Poder Judicial, aunque con independencia en sus funciones, presupuesto y rol, en los siguientes términos:

Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso.

En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbitrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determine para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas.

Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley.

Conforme al art. 266 - de la Composición y de las funciones, se presente la base constitucional del MP:

...Representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los agentes fiscales, en la forma determinada por la ley.

El MP como muchas de las organizaciones del Estado, tuvo modificaciones



a partir de la vigencia de la CN de 1992. El Poder Judicial sufrió modificaciones pues, desde entonces del –sistema inquisitivo– que regía a la investigación, pasa a convertirse en el –sistema acusatorio– de esta forma, el MP tiene la carga de la prueba en el contexto de la investigación y el acusado se rige por el principio de la inocencia hasta tanto se compruebe la hipótesis de la acusación.

El art. 268 - de los deberes y de las atribuciones estipula:

Son deberes y atribuciones del Ministerio Público:

1. velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales;
2. promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas;
3. ejercer acción penal en los casos en que, para iniciarla o proseguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley;
4. recabar información de los funcionarios públicos para el mejor cumplimiento de sus funciones, y
5. los demás deberes y atribuciones que fije la ley.

Por este artículo, se confiere el monopolio de la investigación penal en toda la República del Paraguay, en los hechos punibles de acción penal pública conforme al art. 14 del Código Procesal Penal:

La acción penal será pública o privada. Cuando sea pública, su ejercicio corresponderá al Ministerio Público, sin perjuicio de la participación que este código concede a la víctima.

El ejercicio de la acción penal pública dependerá de instancia de parte, sólo en aquellos casos previstos expresamente en el código penal o en las leyes especiales.

El art. 15. Acción Pública, prevé que: “Los hechos punibles serán perseguibles de oficio por el Ministerio Público, según lo establecido en este código y en las leyes” (CPP).

Con esta presentación se muestra el rol del MP y las funciones que cumple como representante de la sociedad cuyas funciones se encuentran en la Ley n.º 1562/00, Orgánica del Ministerio Público. En ese sentido, es la institución que recibe mayor presión en el contexto de una investigación, pues, el agente fiscal es el director de la investigación y recae en él la carga de la prueba y actualmente existen control y presión por parte de los medios de prensa, las organizaciones civiles y



otras instancias que muchas veces hacen que el principio de la independencia no sea respetado plenamente.

No se puede negar que los medios de prensa cumplen un rol importante, pues, a partir de diferentes publicaciones se pudieron indagar supuestos hechos que, en ocasiones, llegaron a encontrar indicios suficientes para la apertura de una investigación y se hicieron sustentables. En otras sin embargo, la situación es diferente y no resulta tan fácil, pues, se presenta una confrontación de principios y derechos ya que el principio de la inocencia y la información son inviolables; situaciones que se ponen en riesgo con las publicaciones de causas en etapa restringida. Esta también, es una responsabilidad del agente fiscal de la investigación, que debe mantener el equilibrio, no obstante, los representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación exigen información, sin tener en cuenta estos principios que pueden llevar a viciar el proceso, en otras alertar a los supuestos autores o a invalidar operativos por filtración de la información de carácter confidencial y clasificada.

La investigación fiscal es apoyada por el rol de la Policía Nacional, quienes hacen los trabajos de la investigación preliminar. Conforme a la normativa vigente, el ciudadano puede efectuar su denuncia a través de las Comisarías, o directamente en la sede de la Fiscalía de la zona donde ocurrió el hecho punible.

Otro de los actores fundamentales en el ámbito de la justicia es el Poder Judicial, instancia que se encarga de la administración de la justicia, desde la admisión de la denuncia hasta la aplicación y control de las medidas alternativas al proceso para el cierre de la causa.

Forman parte de alguna manera en el proceso de la investigación, otras instituciones a nivel nacional cuyas acciones, son fundamentales para el control y alerta de actuaciones pocos frecuentes o irregulares, por lo que deben facilitar dichas alertas al MP, otras veces, por el ámbito de la investigación, debe requerir informes para conocer el estado y condiciones del acusado, ante esta instancia administrativa y en otras aportan para la construcción de Buenas Prácticas, que en este caso se presenta en el contexto de la Cooperación interinstitucional a nivel interno y Cooperación internacional según la región al que pertenece el Estado cooperante.

A nivel interno, se resalta el esfuerzo que el Estado viene realizando para la lucha contra el crimen organizado, al fomentar como política criminal el combate a esta amenaza. En ese sentido, se realizaron reformas en la estructura de diferentes instituciones, Por ej. El Ministerio Público, con el fin de enfocar el trabajo según el

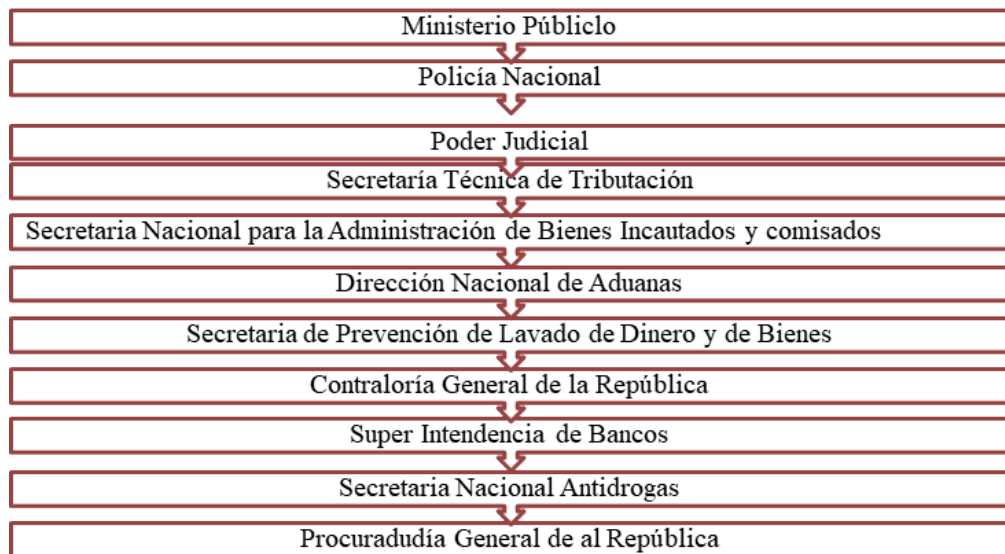


área ya que requiere de una investigación especial, creó las Unidades Especializadas a cargo de un fiscal adjunto, otras unidades especializadas están bajo el control de un agente fiscal delegado, con la dirección directa de la Fiscal General. Tienen sede en Asunción y otras por el tipo de hecho punible, abarcan nuevas ciudades. De la misma manera, la Policía Nacional adecua también su estructura en consonancia con la del MP, así por ejemplo se tiene: Unidad Especializada en Delitos Económicos y Anticorrupción, de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo.

La PN tiene unidades especializadas que muchos se equiparan a las del MP, el Poder Judicial si bien tiene fueros especializados, son escasos en proporción a las causas, sin embargo, esta realidad sigue siendo una mora con la justicia. Esta instancia es de suma importancia, pues, es allí donde se valoran las pruebas y se podrá crear posturas institucionales que de alguna forma pueda emitir un mensaje de persecución y represión a los autores de estos hechos punibles.

Ante un caso de corrupción necesariamente se precisa de la colaboración de varias instancias según el tipo de hecho y el lugar donde ocurre.

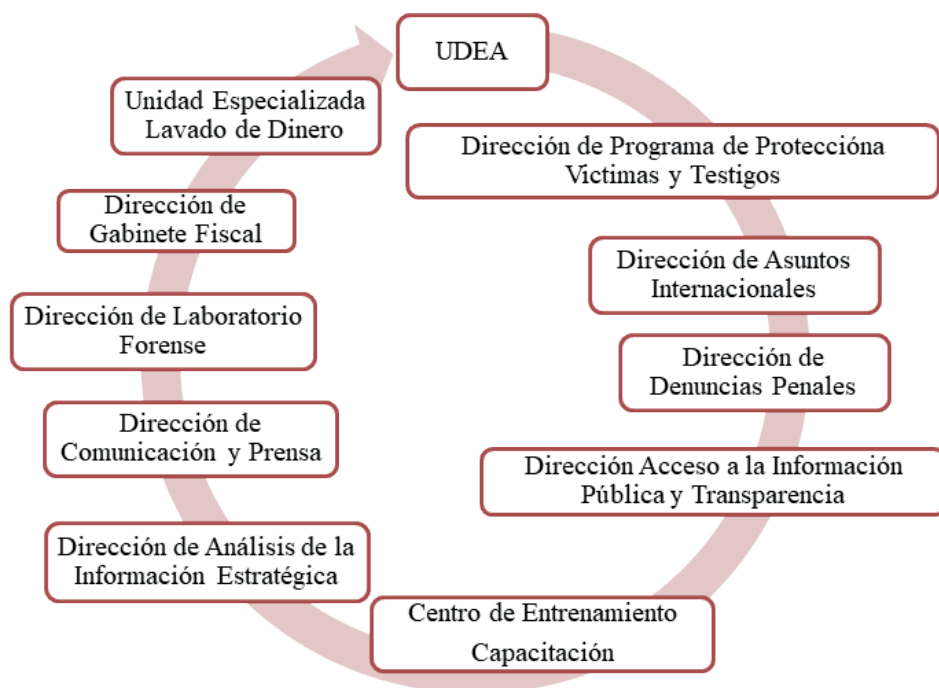
Si bien es cierto, que al tratarse de instituciones públicas ya existe una obligación de cooperación, sin embargo, igual se potencia los lazos a través de la firma de convenios.





El resultado de un trabajo se constituye en un operativo al tratarse de un caso o hecho punible sensible en la que se requiere de mayor preparación, investigación previa para llegar por ejemplo, a un allanamiento de manera a no alertar a los sospechosos, la cooperación entre las partes es fundamente, pues potencia la eficiencia del resultado, porque la información se maneja a nivel del equipo de trabajo involucrado, para disminuir la posibilidad de la filtración de la información y de la estrategia en la investigación.

Así mismo, de manera interna el MP realiza un trabajo de cooperación pues, en la investigación de un caso de crimen organizado, se requiere no solo del trabajo de una Unidad Especializada, muchas veces, simultáneamente trabajan en equipo, ej.:





En este contexto, para que este trabajo en equipo sea eficiente se precisa de un nivel de confianza, tal vez, en el primer operativo no se tenga un resultado 100% esperado, pero permitirá medir las fortalezas y las debilidades que para la próxima vez, ya serán subsanadas. Lo más importante es que cada uno cumpla su función en tiempo y forma acordada.

Por otro lado, la –capacitación– también constituye el eje de un resultado eficiente, por ese motivo, a través del Centro de Entrenamiento, se apuesta por la formación para la función, la adquisición de nuevas herramientas y estrategias de investigación para el fortalecimiento del equipo, pues, información y formación constituyen poder en este sentido. Es muy importante estar en la vanguardia en estos aspectos, ya que los delincuentes cada vez mejoran sus técnicas y procedimientos, por lo tanto, si no se invierte en la misma medida, siempre se estará un paso atrás en la investigación.

El entrenamiento hará que el funcionario pueda darle mejor utilidad a las herramientas de trabajo en lo que refiere a las maquinarias, al diseño de informes técnicos y pericias que harán una conexión y sustento como prueba para sostener las hipótesis del agente fiscal. En este sentido, se puede tener una imponente maquinaria, pero sin el consentimiento del funcionamiento y provecho que puede ofrecer, el resultado será insuficiente.

De la misma manera, a través de la capacitación se podrá lograr empoderamiento y una mejor comunicación entre funcionarios. El reto es que la parte investigativa de las unidades ordinarias y especializadas, tengan esa conexión con la parte técnica: dirección de Laboratorio Forense, dirección de Medicina Legal y Ciencias Forense y la dirección de Centro de Atención a Víctimas, dirección de Programa de Protección a Víctimas y Testigos, dirección de Análisis de la Información Estratégica, entre otros. Este trabajo permitirá a los agentes fiscales, tener mayor conocimiento de los puntos de pericia y las áreas de trabajo de cada técnico y los peritos, psicólogos, analistas, medico forenses, trabajador social y psiquiatras, podrán responder conforme a la solicitud, en tiempo y forma. Esta coordinación al mismo tiempo permitirá una mejor planificación de la investigación y mejorará el uso que se realiza de los recursos disponibles dentro de la institución.

La Cooperación en el contexto internacional

Sin lugar a dudas, en el éxito de una investigación sobre crimen organizado, no se puede trabajar de forma aislada, es por eso que la Cooperación internacional es de gran importancia, pues, un hecho de estas características siempre traspasa



las fronteras y, por lo tanto, requiere recurrir a la solicitud de una asistencia internacional.

Para ese fin, se recurre a los tratados internacionales, los convenios o acuerdos vigentes de manera a tener unas directrices, como ser: ¿qué se puede solicitar?, ¿a quién?, ¿cómo y cuándo?

En ese sentido, el Ministerio Público cuenta con varios trabajos ejecutados en este contexto, los cuales tuvieron un exitoso final en la investigación, tanto para el país solicitante, así como cuando el requirente es el Paraguay. No se puede negar que siempre se encuentra puntos por mejorar, sin embargo, el trabajo tiene un resultado positivo. Como ej. Se presenta algunos de los casos más conocidos conforme a los datos facilitados por la Dirección de Asistencia Jurídica y Cooperación Internacional del MP:

1. Trámite del exhorto proveniente de la República Federativa de Brasil, en el marco de la causa que investiga a la CONMEBOL, realizada de manera conjunta por el agente fiscal interviniente, a cargo de la Unidad Especializada de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo - Ministerio Público y, la citada Dirección, por el cual se solicitó documentaciones financieras, bancarias y otros del período 2000 a 2005, relativas a empresas brasileñas y, de ciudadanos brasileños, obrantes en la CONMEBOL.

2. Estados Unidos (EE.UU.) solicitó asistencia jurídica, en el marco de la investigación contra dirigentes de la Confederación Sudamericana de Fútbol, CONMEBOL y compañías de marketing deportivo, para la obtención de documentaciones incautadas y autenticadas, que fueron remitidas en varias cajas, además de discos duros con copia espejo, de los equipos informáticos de la Sede de la CONMEBOL. Además, el agente fiscal de la causa se trasladó hasta ese país para declarar acerca de investigación. Un ciudadano paraguayo fue procesado en este marco y también, se solicitó la extradición de otro, cuyo caso aún sigue en proceso. Pese a que en esta ocasión el hecho punible de corrupción en el ámbito privado no constituye un hecho punible en Paraguay, el país colaboró en los requerimientos y el MP se expidió favorablemente ante dicho pedido.

En estos dos casos, se trató de una cooperación pasiva. Se realizó en el marco de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. En ambos casos, en cumplimiento de dicha solicitud, se realizaron allanamientos y otras gestiones. Se resalta la activa colaboración del Gobierno de los EEUU a través de la Embajada para estas operaciones.

3. Se solicitó una asistencia jurídica activa a la República Federativa de Brasil, en el marco de la causa n.º 9621/17 **“Luiz Carlos Da Rocha y otros s/**



Lavado de Dinero y otros” (Cabeza Branca), por la cual se requirieron toda información relacionada al proceso penal abierto en Brasil, contra de Luiz Carlos da Rocha, y otras personas vinculadas a la causa, además de antecedentes de trabajos de inteligencia realizados e identidad de los procesados en dicho proceso. La información fue contestada y por el gran volumen de información fue enviada en formato digital en un CD.

En este caso, además de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, se invocó también la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de Viena.

En ambos casos a modo de ejemplo se resalta que, a pesar de la distancia entre ambas partes, se pudo encontrar el mecanismo para dar cumplimiento. Al tratarse de casos grandes y según la cooperación solicitada, el volumen de los documentos también es diferente, por lo tanto, se emplean diferentes técnicas: remisión a través de la valija diplomática, cuando estas son impresas, vía *pendrive*, CD, cuando la información es más voluminosa, vía e-mail en los casos de menor información y cuando se requiere rapidez, también se implemente la comunicación vía telefónica, video conferencia y en otras ocasiones el traslado del agente fiscal encargado de la investigación o el equipo de trabajo, cuando por la especificidad la situación así lo requiere.

Uno de los puntos fundamentales a resaltar de estas operaciones es que, para el agente fiscal y su equipo constituye un intercambio de información, técnicas, herramientas, experiencias y conocimientos que después aplica en los casos que investiga en su país. Muchas veces se convierten en innovaciones y nuevas técnicas para la investigación. Y en otras, constituye una forma de investigación simultánea entre ambos países para efectivizar por ej. La búsqueda, localización y detención de una persona requerida para extradición.

En casos recientes, gracias a la cooperación internacional y por sobre todo, a la buena relación bilateral se pudo aplicar expulsiones expres, de ciudadanos requeridos por su país de origen, de esta forma se abrevia el proceso de los trámites para la extradición.

Sin embargo, aún existen desafíos por trabajar para una labor más efectiva y eficiente, uno de ellos es la capacitación del talento humano y la adquisición de herramientas y maquinarias más modernas que permitan un mejor resultado, así como una mayor inversión en materias de presupuesto y el acompañamiento de las autoridades del Estado, tanto para la disposición del presupuesto como para el diseño de normas adecuada para combatir la problemática.



Método

Esta investigación es de nivel descriptiva, con enfoque cualitativo, realiza un abordaje de la situación actual a partir de los reclamos y fuerza que ejercen los representantes de la sociedad para el acceso a la información pública, el estado de las investigaciones, el uso del presupuesto designado a cada institución y entes cuyos fondos se solventan de alguna manera con el dinero del Estado a nivel nacional y las respuesta que las instituciones públicas dan en ese contexto.

Se enfatiza en el trabajo y lucha contra el crimen organizado, en especial a los hechos punibles de Delitos Económicos y Ati-corrupción y Lavado de Dinero, la estructura dentro del Ministerio Público, la Policía Nacional y el Poder Judicial. Para fundamento se recurre a la observación y análisis constitucional, las normativas vigentes a nivel nacional y los casos que sucedieron tanto en el ámbito regional como internacional que sirvieron de modelo para la primavera en el país.

Conclusión

Tras el abordaje y análisis constitucional y de las normativas vigentes que sustentan el acceso a la información en los casos de acciones públicas conforme a la Ley n.º 5282/14, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental y reglamentación por el Decreto n.º 4064/15, así como el acceso al uso de la asignación presupuestaria, que se otorga a cada institución y entes que utilizan partes del presupuestos para el funcionamiento y sustento financiero, recae dentro de los sujetos obligados a presentar dichos informes en una plataforma digital de fácil acceso al contenido, conforme a la Ley n.º 5.189/2014, que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay.

Estas normativas permiten y facilitan al ciudadano dentro de las indicaciones de la ley, puedan acceder a su contenido de una forma transparente y responsable, siempre que su uso no sea con fines lucrativos y comerciales.

Este acceso es limitado cuando se refiere al acceso a la información que obra en la actuación en el contexto de la investigación fiscal, cuando la causa está en proceso y esta puede afectar el principio de la inocencia, derecho garantizado por la Constitucional Nacional y las normativas internacionales y nacionales vigentes. Es aquí, donde se encuentran colisionadas las normas y la responsabilidad en el resguardo, recae en el Ministerio Público como órgano encargado de la investigación.

En este contexto, los reclamos de las organizaciones civiles y los distintos



medios de comunicación, incurre sobre esta colisión de derechos que en ciertas ocasiones, ejercen un control y presión en la decisión del agente fiscal encargado de la investigación. Esto sucede especialmente en las causas que encuadran dentro de los Delitos Económicos y Anticorrupción, Lavado de Dinero y otros en el contexto de la lucha contra el crimen organizado. No se puede negar que las presiones surgen por la desconfianza que existe hacia los funcionarios públicos, especialmente en aquellas que ejercen funciones relacionadas a situaciones que pueden dar lugar al uso indebido del dinero, el poder, la influencia o recursos público, y es claro que la justicia no escapa de esta realidad. Por lo tanto, tampoco se puede tomar al Poder Judicial como un poder independiente y libre de injerencias internas y externas.

Lo cierto es que, el nivel de confianza en la administración pública está en momentos difíciles y muy sensibles, negarlo es imposible, pues cada día salen a la luz casos en los que están implicados representantes de alguna institución, al verlo nuevamente muestra que, en muchos casos, los reclamos y desconfianza son justificadas. Esta situación es muy delicada y en verdad, requiere de un análisis y atención adecuada, porque la experiencia en países de la región y otros del ámbito internacional, abrieron los ojos a la sociedad y a los representantes de los medios de comunicación y prensa, mostrando que no existen fortalezas fuertemente respaldadas, que no sea removidos cuando el poder une fuerzas, como ejemplo claro se cita los casos que motivaron el nacimiento de la primavera árabe.

Lo más grave es que, el manejo de la información es un arma contundente que no siempre se utiliza para el bien, ya que la desinformación es una estrategia que muchos utilizan para desviar la atención o muestra camuflada cierta realidad en provecho propia para resguardo de los intereses. En este sentido, es importante analizar con precaución que es más importante: ¿privar de libertad a un inocente para justificar la presión pública o una posible persecución política o que el sospechoso siga en libertad, mientras se toma el tiempo prudente conforme a la ley para una investigación objetiva?

Indudablemente el uso de la información puede llegar a derribar imperios y a grandes personalidades, por lo tanto, hasta tener la certeza de la hipótesis en la investigación, se debe trabajar con precaución, porque detrás de cada caso, se encuentra un bien jurídico protegido. En este apartado es importante tomar como ejemplo el reciente caso del suicidio del expresidente peruano, Alan García, quien se quitó la vida con un disparo en la cabeza, el 19 de abril de 2019, cuando iba a ser detenido en el contexto del presunto lavado de activos provenientes de sobornos de la constructora brasileña *Odebrecht*.



Esta investigación concluye que, en cada caso de corrupción, para llegar al objetivo se tuvo la participación de un funcionario público, que con su acción u omisión permitió el hecho. Por lo tanto, nuevamente se resalta la importancia de invertir en el Talento Humano, pues es el eje principal para concretar el cometido. Sin esta intervención objetiva, la administración pública tendrá una debilidad dentro de su estructura, causando desequilibrios en su accionar objetivo y eficiente. La peor parte es que, si estas actuaciones se hacen común, sin recibir las causas y efectos que corresponde, el actuar causará efecto de manzana podrida en los demás. Es importante resalta que el país acepta la *Teoría de la fruta del árbol envenenado*, sin embargo, los casos no se equiparan en la misma medida, cuando externamente pareciera ser un cálculo matemático.

Es importante redireccionar las políticas públicas, ya que esta problemática es transversal en todas las instancias de la administración pública, sino se establecen estrategias de actuación clara, el funcionamiento estatal no mejorará. Por lo tanto, se recomienda hacer un análisis de la situación actual, hasta el punto de comparar el rendimiento de los funcionarios públicos con el del empleado del sector privado. A simple vista, los resultados parecen ser diferentes y en forma positiva ¿Qué factores hacen que exista diferencia entre ambos sectores? Esta interrogante es fundamental para un debate objetivo.

Referencias

Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992

Ley n.º 1.160/9, Código Penal paraguayo.

Ley n.º 1286/98, Código Procesal Penal paraguayo.

Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de Viena.

Ley n.º 5282/14, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.

Decreto n.º 4064/15, que reglamenta la Ley n.º 5282/14, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.

Ley n.º 5.189/2014, que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay.

Ministerio Público de la República del Paraguay: www.ministeriopublico.gov.py. Asunción, Paraguay. 2019.

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