

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

por Juan Francisco Recalde Galván *

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

Friedrich Nietzsche

Resumen

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

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

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





Introducción

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

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

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

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

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

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

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



Antecedentes inmediatos del Sistema Procesal Penal Paraguayo actual

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

El problema tras la implementación de una nueva forma de trabajo

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

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



democratización del país reclama, con urgencia, una transformación de su sistema judicial. No se trata de un simple cambio técnico, de la adopción de doctrinas modernas, de un recambio de personas o de una adaptación de nuestras instituciones al espíritu del tiempo. Lo que necesitamos -y debemos hacer- es reflexionar con profundidad y seriedad acerca de la función, el lugar y la organización de la administración de justicia en el contexto de la nueva sociedad democrática que busca construir el Paraguay. Al contrario, proponemos un cambio estructural, global y profundo, que remueva desde sus cimientos las viejas prácticas del sistema inquisitivo, que hunden sus raíces en el Estado colonial”³.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

Los primeros esfuerzos

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

⁷ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

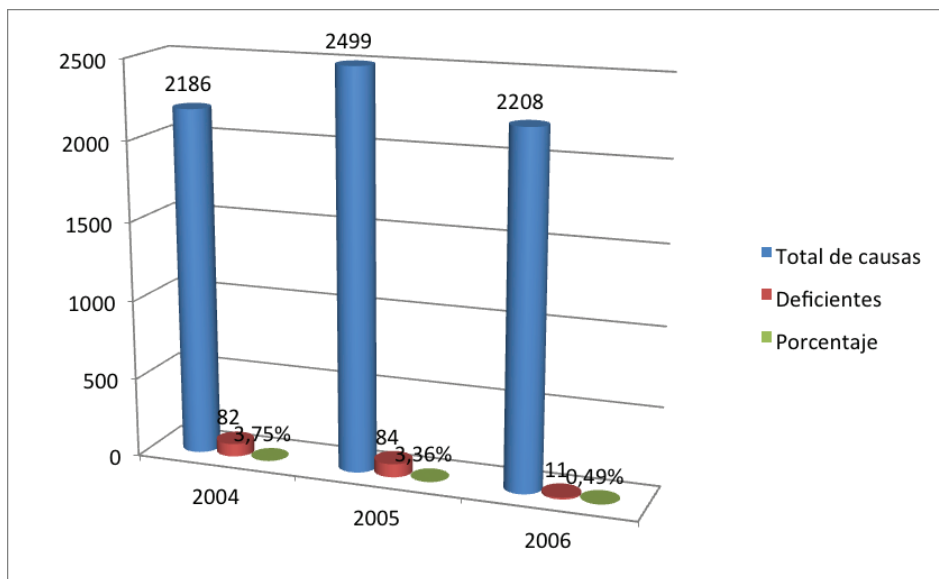
Así, como meta para febrero del año 2007 se estableció para el departamento de Guairá: **1.** Que los partes policiales (comunicaciones policiales) presentados a la Fiscalía debían al menos en un 20% cumplir con los requisitos legales, establecidos en el Código Procesal Penal; **2.** Al menos 50% de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

De estos indicadores se pudo medir y verificar cuanto sigue:

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Departamento	Población	Superficie en Km ²	Densidad Pob.
Paraguay	6.672.631	406.752	16,4
Asunción	515.587	117	4406,7
Central	2.221.180	2.465	901,1

Tabla 2 Resumen de la DGEEC¹²

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

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



Este instrumento consta de las siguientes partes:

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

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

8- Funciones específicas.

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

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

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



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

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

Resultados y evaluaciones del Plan Nacional

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

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

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

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

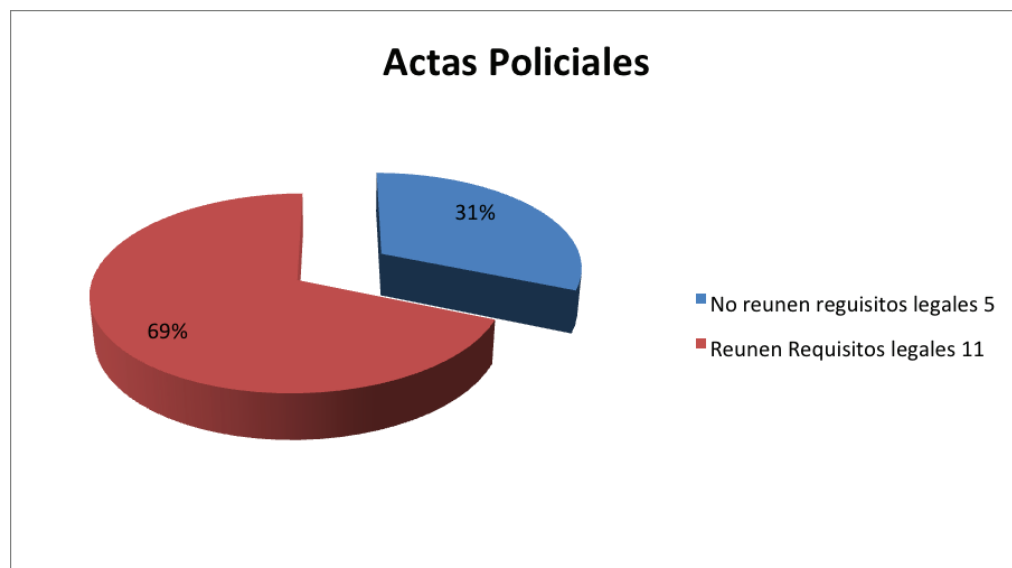
Con el plan se busca que los operadores puedan comprender e internalizar que el fracaso de uno implica necesariamente el fracaso del otro, lo cual ha permitido que gradualmente el trabajo del Ministerio Público y de la Policía Nacional cada vez más efectivo, en el menor tiempo y con el menor costo de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

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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





Conclusión

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

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

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

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

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



Bibliografía

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