

LA MEDIACIÓN COMO MEDIDA ALTERNATIVA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Sara Mariel Sosa Villalba *

Resumen

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

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

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





Dimensión de la problemática a nivel nacional e internacional

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

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

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

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

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

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

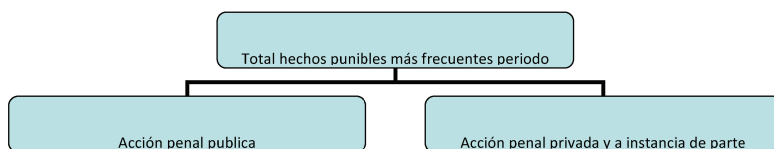


razones. De esta manera el ofensor podrá explicar al ofendido las razones por las que cometió dicho hecho, cuáles fueron sus intenciones reales y pedir disculpas por el daño y dolor causado a esa persona y en los casos donde resulten daños patrimoniales, proponer una indemnización acorde para remediar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

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

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

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



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



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

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

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

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

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



Marco conceptual. Definiciones

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

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

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

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

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

Los principios que rigen en la mediación son:

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

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

4 Idem.

5 Idem.

6 Idem.



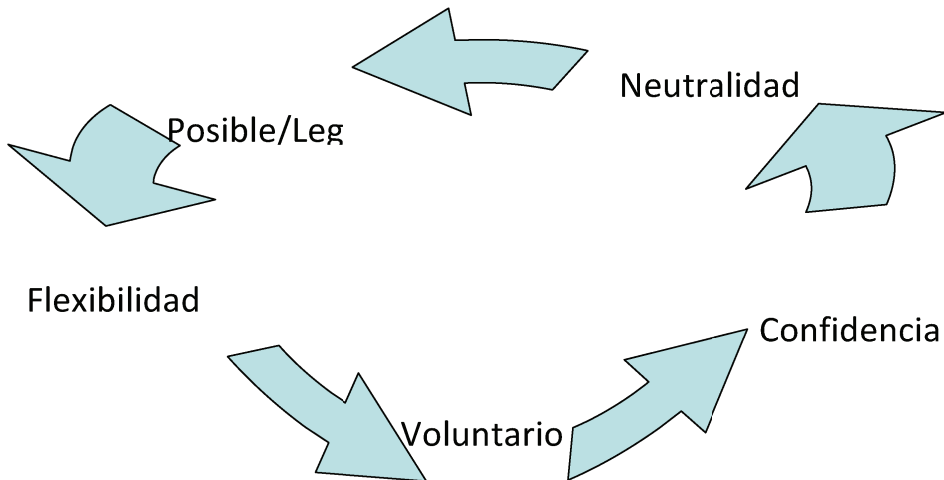
las distintas sesiones, salvo el acuerdo final, que debe labrarse por escrito para elevar al juez competente para su homologación.

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

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

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

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



Principio de la Intervención mínima

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



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

Perfil y función del mediador

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Marco legal y ámbitos de aplicación de la mediación

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

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

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

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

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



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

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

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

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

¿Cuál es el fin de la mediación?

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Artículo 97 De la Dirección de Mediación y Conciliación.



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

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

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

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

Entre sus funciones se resaltan algunas que se consideran fundamentales²⁰:

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

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

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

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

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

²⁰ Idem



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

²² Idem.

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

La mediación en el Reino de España

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

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

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

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



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

Mirada hacia la mediación en Latinoamérica

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

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

Conclusión

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

Anexos

Tabla 1²⁶

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

Tabla 2²⁷

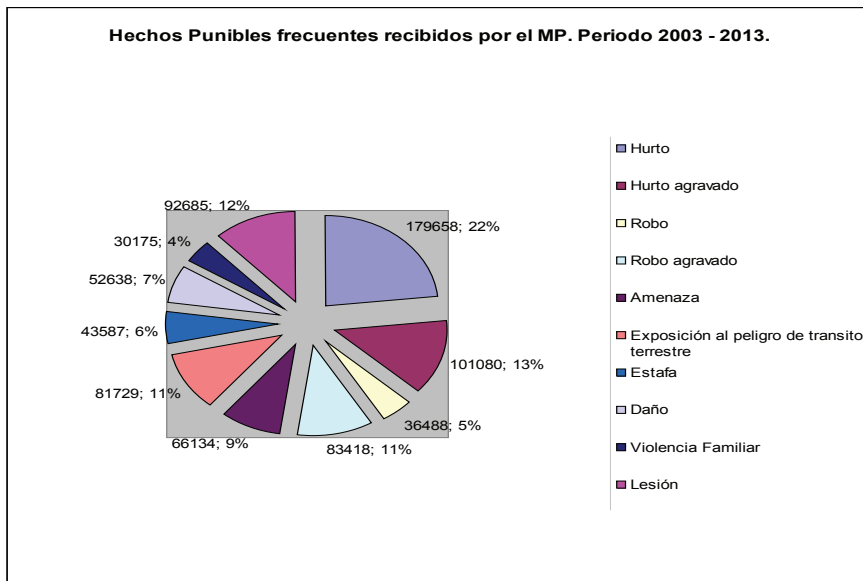
TASAS DE CAUSAS INGRESADAS POR FISCAL.							
DEPARTEMENTO	Tasa 2012			Tasa 2013			Causas por día
	Cantidad		Tasa	Cantidad		Tasa	
	Causas	Fiscales		Causas	Fiscales		
Asunción	25.443	75	339	28.612	85	337	1,068
Concepción	4.569	13	351	5.010	13	385	
San Pedro	5.982	15	399	6.643	15	443	
Cordillera	5.163	10	516	5.465	10	547	
Guairá	4.086	8	511	4.267	8	533	
Caaguazú	9.482	14	677	10.299	14	736	
Caazapá	2.465	7	352	2.526	7	361	
Itapúa	9.775	24	407	9.413	24	392	
Misiones	4.043	10	404	4.042	11	367	
Paraguarí	4.617	8	577	4.761	8	595	
Alto Paraná	20.011	32	625	18.667	32	583	
Central	50.320	52	968	53.615	52	1031	2,8
Neembucú	2.346	9	261	2.303	9	256	
Amambay	6.323	12	527	7.989	12	666	
Canindeyú	4.021	9	447	3.955	9	439	
Chaco	3.545	10	355	4.973	12	414	

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

27 Idem.

Tabla 3²⁸

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

Gráfico 1²⁹

28 Idem.

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



Organigrama de la Oficina de Mediación del Poder Judicial¹





Bibliografía

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



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