

**PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL
EN AMERICA LATINA**

Informe de Paraguay

María Victoria Rivas

Autor responsable

INECIP

Paraguay

2001

**Los puntos de vista expresados en cada uno de estos documentos son de
responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los del Centro
de Estudios de Justicia de las Américas y su Directorio**

ÍNDICE

I.	ASPECTOS INTRODUCTORIOS.....	3
II.	PRÁCTICAS RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE LOS DIFERENTES OPERADORES DEL SISTEMA.....	7
1.	Tribunales.....	7
1.1.	Mejoramiento de la gestión	8
1.2.	Distribución de casos	11
1.3.	Delegación de funciones	12
1.4.	Organización de las audiencias.....	12
1.5.	Registro.	13
2.	Ministerio Público.....	13
4.3.	Distribución de Trabajo.....	16
4.4.	Selección de casos.....	18
4.5.	Dirección y supervisión	20
4.6.	Registro y custodia	22
4.7.	Relaciones del Ministerio Público con los otros operadores del sistema.....	22
A.	Relación con organismos policiales.....	22
B.	Relación con órganos de apoyo y otras instituciones (Registro Civil, Servicio Médico Legal, Servicios penitenciarios, etc.).....	25
4.8.	Coordinación con organismos internacionales y extranjeros:.....	26
4.9.	Relaciones entre el ministerio Publico con los poderes políticos.....	26
4.10.	Relaciones entre Ministerio Público y Gobierno local y organizaciones comunitarias.	27
3.	Defensoría Pública	27
3.1.	Distribución de Trabajo.....	28
3.2.	Evaluación y control de gestión.....	28
3.3.	Reclamos contra los defensores.	29
4.	Policía.....	29
III.	Prácticas relativas a la transparencia del sistema respecto al público.....	31
1.	Transparencia Institucional	31
1.1.	Sistema de designación de jueces, fiscales y defensores.. ..	31
1.2.	Sistema de remoción de jueces, fiscales y defensores.	33
1.3.	Sistema de instrucciones.....	35
	Medios de información y consulta.....	40
VII.	Defensa Técnica	40
VIII.	Acceso a los antecedentes de la investigación	42
5.	Actuaciones durante la investigación	43
6.	Solicitud para la práctica de diligencias y exclusiones probatorias.	43
7.	Al imputado le asiste el derecho de proponer durante la etapa preparatoria la práctica de diligencias de investigación. Según el modelo normativo, el fiscal no tiene la obligación de realizarlas, pero sí, debe hacer constar las razones de su negativa a practicarlas. La negativa a practicar las diligencias solamente puede basarse en la falta de pertinencia de las pruebas o que sean inútiles para el esclarecimiento del hecho (CCP, art. 318).....	43
8.	Renuncia de garantías del imputado	45
IX.	Atención e información.....	46
X.	MEDIDAS CAUTELARES	49
XI.	OTROS TEMAS	52
1.	Menores de edad	52
2.	Diversidad cultural.....	55
3.	Medidas de seguridad	57
4.	Control de la ejecución de las penas	57

I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS.

1. Contenidos de la Reforma.

El Proceso de reforma judicial se inicia con la aprobación de la constitución de 1992, en donde se perfila un nuevo sistema judicial congruente con los principios del Sistema de Gobierno Republicano, Social y Democrático de Derecho.

Un aspecto importante del modelo constitucional lo constituye la redefinición del Ministerio Público, cómo un organismo con funciones autónomas, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales, y, asignándole como principal función el ejercicio de la acción penal pública, así como la defensa de los intereses difusos y colectivos.

Derivado del Modelo Constitucional, la reforma procesal penal define como principales contenidos procesales:

- El otorgamiento al Ministerio Público de facultades investigativas y de dirección de la policía en materia de investigación, así como, la responsabilidad de la acusación y la carga probatoria.
- La introducción de mecanismos que aseguren el ejercicio pleno del derecho a la defensa material y técnica.
- La incorporación del Juicio Oral como acto central del procedimiento.
- La introducción de mecanismos de control de la duración del proceso estableciendo un sistema de control en el cumplimiento de los plazos, con sanciones de carácter personal y procesal ante el incumplimiento de los plazos.
- La introducción de mecanismos de resolución alternativa al procedimiento ordinario, tales como el criterio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, conciliación, procedimiento abreviado.
- La excepcionalidad, proporcionalidad y límites temporales de duración de las medidas cautelares.
- El establecimiento de procedimientos especiales atendiendo a la naturaleza del conflicto penal (Juicio para delitos de acción penal privada), a la naturaleza de la sanción (Juicio para la aplicación de medidas) y a las características de la población implicada en el conflicto (Procedimiento para los hechos punibles relacionados con pueblos indígenas).

El diseño normativo, cómo ya se indicó, utilizó como principal fuente la Constitución Nacional del año 92, así como los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Paraguay.

Cómo fuentes de derecho comparado se utilizaron el Código Procesal Modelo para Iberoamérica, el Código Procesal Penal Italiano, la Ley de Enjuiciamiento Criminal española, el Código Procesal Penal de Guatemala, el Salvador, Honduras, Costa Rica, Venezuela y el de la provincia de Córdoba de la República Argentina.

El Código Procesal Penal entra en vigencia parcialmente en todo el país el 9 de julio de 1999, para los procesos abiertos bajo la vigencia de 1890. En los casos siguientes:

- Delitos de Acción penal privada.
- Principio de Oportunidad.
- Suspensión Condicional del Procedimiento.
- El retiro de la instancia.
- Los acuerdos reparatorios.
- El procedimiento abreviado.
- La extinción de la acción en los procesos en que se hubieren dictado auto de sobreseimiento provisional.
- Las medidas cautelares.

A partir del 1 de marzo del 2000 ingresa plenamente en vigencia el código procesal penal, la cual se aplicará a todas las causas que se inicien desde esa fecha aunque los hechos punibles hayan acontecido antes de la fecha de vigencia.

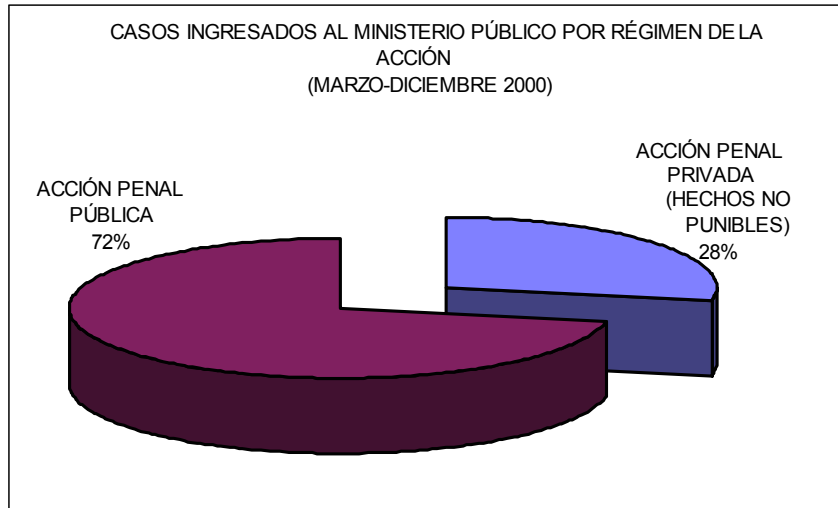
2. Datos estadísticos relevantes

Se estima que en el año 2000, del 1 de marzo al 31 de diciembre, ingresaron al Ministerio Público un total de 33.305 causas, de las cuales 11.586 corresponden a Asunción. Lo anterior da un promedio mensual de 3,531 causas en todo el país, y 1,159 en la ciudad de Asunción.

Cabe advertir que los datos estadísticos con los cuales se cuenta, no son confiables, dado que existen falencias en los métodos de recolección de información. Por otra parte, aún no se ha dispuesto un sistema de estandarización del procesamiento y análisis de información.

Con relación al acopio de información, las instituciones están haciendo esfuerzos por mejorar los sistemas de recolección, procesamiento y análisis de la misma. En este esfuerzo, el desafío mayor, se centra en el sistema de recolección de información, el cual, por la dinámica del proceso penal es sumamente variable y requiere mecanismos ágiles de actualización de los datos, para ello, se está trabajando en el diseño de un sistema que combine la actividad de los operadores

con el registro de la misma, es decir, que a la vez de ser una herramienta de trabajo sea un sistema de acopio de información.



De la información de mesa de entradas del Ministerio Público se puede afirmar que del total de causas recibidas un 72% constituyen hechos punibles de acción penal pública, en otras

palabras, el 28% de las causas ingresadas al Ministerio Público no constituyen delito conforme a la calificación inicial realizada por la mesa de entradas. Lo anterior significa que del total de causas ingresadas, conforme la calificación inicial, se debiera reflejar en el flujo de salidas iniciales cerca del 30% de desestimaciones.

Del total de hechos punibles de acción penal pública el 72,01% constituyen delitos contra los bienes de las personas, el 5,50% contra la seguridad de la vida y de la integridad física de las personas, el 4,32% contra la vida, el 4,15% contra la convivencia de las personas. Los demás bienes jurídicos afectados están por debajo del 4% (ver anexos).

Significativo es, también, que del total de delitos ingresados al Ministerio Público el 20,30% son hurtos agravados, el 14,99% hurtos simples, el 8,49% robo agravado y el 7,76% estafa. Los demás hechos delictivos están por debajo del 5% (ver anexos).

En el mismo periodo se puede observar que a los juzgados de garantías de asunción, le ingresaron un total de 3.740 causas, de las cuales el 46,82% constituyeron hechos punibles contra los bienes de las personas, el 29,41 no constituían hecho punible (desestimadas y requerimientos de exhortos), el 13,26% contra las personas. Los demás bienes jurídicos afectados se encuentran por debajo del 3%. (Ver anexo).

Los datos anteriores muestran que del total de causas ingresadas al Ministerio Público solamente se formularon requerimientos a los órganos jurisdiccionales en un 28,77% del total de causas ingresadas a la mesa de entradas (11.587 causas); y del total de delitos de acción penal pública (3.334 causas) un 40%, situación

que evidencia un rezago importante de causas diligenciadas ante los órganos jurisdiccionales, que también puede ser causa de archivos fiscales decretados, pero que en las estadísticas no se ve reflejado, ameritando, un estudio más profundo sobre este aspecto.

El rezago en la presentación de requerimientos fiscales iniciales, ha sido consecuencia de dos aspectos: el primero relacionado con la interpretación del modelo normativo, y, el segundo, con el funcionamiento de los operadores del sistema.

Con relación a la interpretación del modelo normativo, aún y cuando no ha sido criterio dominante, se ha considerado, por algunos operadores del sistema, que el procedimiento abreviado no puede ser requerido por el fiscal si previamente no ha formulado el acta de imputación y, solicitado su correspondiente notificación; interpretación discutible, dado que según el artículo 301 del Código Procesal Penal, el procedimiento abreviado es otro de los requerimientos que puede formular el fiscal, como primer requerimiento.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la imputación, tal y como se encuentra diseñado el modelo normativo se fija en el requerimiento de procedimiento abreviado; sobre la cual, además, debe existir acuerdo del imputado y su defensor, situación que no torna viable exigir para la aplicación de esta institución la existencia de un acta de imputación.

También, se ha interpretado, para la aplicación de la desestimación que la misma no es procedente cuando el hecho por el que se desestima es un delito de acción penal privada. Esta interpretación se ha venido sustentando en que al aplicarse la desestimación la víctima no podría reiniciar la causa, mediante el procedimiento especial para delitos de acción penal privada, dado que le asignan a la desestimación una especie de efecto de cosa juzgada; efecto, que, según el modelo normativo, no tiene dicha institución (CPP, art. 306).

En cuanto al funcionamiento de los operadores del sistema se advierte un fuerte centralismo formal, caracterizado por el hecho de que los Agentes Fiscales suscriben prácticamente todos los requerimientos dirigidos a los jueces, situación que funcionalmente congestiona la labor de dichos operadores.

Dado lo anterior se está promoviendo que en la práctica los Asistentes Fiscales asuman mayor protagonismo y responsabilidad durante la etapa preparatoria, siempre, bajo la dirección de los Agentes Fiscales, precisamente, para descongestionar la carga de trabajo del Agente Fiscal y poder potenciar las facultades que el modelo normativo le asigna a los asistentes fiscales, y con ello, maximizar el flujo de requerimientos fiscales.

Además, como consecuencia de la concentración formal del proceso en la figura del Agente Fiscal, se da como efecto lógico que presten mayor atención a las causas en las que aparece una persona sindicada y, con mayor énfasis, cuando está sujeta a una medida cautelar. Funcionamiento que es ordinario en otros sistemas procesales, aún y cuando no sea el adecuado, por la cantidad de causas que quedan dentro del sistema sin ninguna salida formal.

Debe destacarse que sobre la problemática expuesta las instituciones vinculadas al sistema de administración de justicia están haciendo esfuerzos vía cursos de capacitación, reglamentación de funciones, así como, modificaciones en las estructuras orgánicas para que el sistema opere conforme el modelo normativo.

Se carece de información confiable sobre la población penitenciaria por tipo de delito. En el mes de septiembre se estimaba la población penitenciaria en 1.810 internos, de los cuales, 1444 se encontraban en prisión preventiva y 366 condenados. Estas cifras dan un estimado del 79,77% de presos sin condena.

3. Características de la jurisdicción territorial que ha sido objeto del estudio y del informe.

La ciudad de Asunción es la capital de la República. En ella se encuentra asentado el gobierno central y la sede de los otros poderes del Estado. Constituye en sí, el centro del poder político y económico del país.

La ciudad de Asunción tiene una extensión territorial de 117 Km² y una población urbana, estimada en 700.000 habitantes.

II. PRÁCTICAS RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE LOS DIFERENTES OPERADORES DEL SISTEMA.

1. Tribunales

En la actualidad existen en materia penal 2 tipos de juzgados, los juzgados de garantías y los juzgados de liquidación. Los juzgados de garantías tiene a su cargo el control de la investigación llevada a cabo por el Ministerio Público conforme al nuevo código procesal penal. Los juzgados de liquidación, tienen a su cargo concluir las causas conforme a la legislación derogada, e integrar los tribunales de sentencia para el juicio oral conforme el nuevo ordenamiento jurídico.

En general la estructura de los juzgados penales de garantías, como las salas de apelaciones tienen un funcionamiento propio, con personal asignado específicamente para todas las actividades administrativas y jurisdiccionales.

Los jueces de los tribunales de sentencia, por su parte cuentan con una Oficina de apoyo, a cargo de un juez coordinador, que tiene a su cargo llevar adelante el sorteo para integrar los tribunales de juicio, en los delitos de acción penal pública.

A la fecha en el país hay un total de 36 jueces de garantías, 7 jueces de ejecución, 48 de sentencia y 39 miembros del tribunal de apelaciones.

De dichos jueces, en la ciudad de asunción tienen su asiento 6 jueces de garantías, 1 juez de ejecución, 13 jueces de sentencia (de los cuales 7 operan como juzgados de liquidación) y 12 miembros del tribunal de apelaciones (de los cuales 6 integran dos salas para las causas de liquidación).

Por la estructura del presupuesto y de la ejecución presupuestaria no se puede precisar el gasto que representan los juzgados y tribunales en lo criminal. A nivel general el presupuesto del poder judicial ha tenido un incremento significativo, durante el proceso de reforma, pero esto no es atribuido exclusivamente al sistema penal, sino también a que el Poder Judicial ha asumido otras funciones y dependencias.

1.1. Mejoramiento de la gestión

Uno de los aspectos importantes que hay que destacar es que con el nuevo proceso penal se inicia, además un proceso de transformación de toda la gestión del Sistema Penal Paraguayo, la Corte Suprema de Justicia se avoca a la reorganización del Sistema Penal, cuyo objetivo fundamental consiste en mejorar el sistema de gestión no solamente de los jueces sino además de todos los organismos de apoyo a la labor jurisdiccional.-

La finalidad de dicha organización consiste en desvincular a jueces de funciones meramente administrativas, lo que permitirá una mayor actividad jurisdiccional, con su consiguiente beneficio, la mayor resolución de conflictos que ingresan al sistema.-

La organización de los tribunales comprende los Juzgados de Liquidación, los Juzgados de Garantías, los tribunales de sentencia y los jueces de ejecución.-

La ley 1444/ 99 “De transición al sistema penal” es la que regula la etapa de transición del viejo sistema al nuevo, separando los tramites de las causas iniciadas con el Código de 1890 y las iniciadas con el nuevo proceso penal. La ley

de transición contempla disposiciones importantes como la determinación de que las causas del viejo sistema prescribe en marzo del 2003.-

Los tribunales de sentencia están compuestos por los Jueces de Liquidación, y jueces específicamente destinados a integrar los tribunales, quienes por un sistema de sorteo van conformando los diversos tribunales que tienen a su cargo el Juzgamiento de la causa que llegan a juicio Oral y Público.-

Los dos sistemas se encuentran claramente diferenciados, con jueces e infraestructura propia, con un sistema de depuración de causas, que consisten en un equipo que maneja los datos estadísticos y van impulsando el desarrollo de los expedientes del viejo Código, esto permite que la Oficina Técnica de la Corte Suprema de Justicia, tenga una visión de las causas que se siguen manejando con el viejo sistema y además le permite disponer racionalmente de los recursos humanos y destinarlo a la estructura del nuevo sistema.

Con la Promulgación del Código procesal penal Ley 1286, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Ministerio Público se encuentran ante grandes desafíos que de inmediato se plantean a ambas instituciones con la entrada en vigencia de un nuevo cuerpo normativo que deja de lado viejas y nefastas practicas tribunalicias. Estos desafíos, siguen convocando y demandando el compromiso y la alta calidad de servicio del sistema de justicia penal.-

La Corte Suprema de Justicia para hacer frente al desafío organiza una Unidad denominada Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal paraguayo que tiene a su cargo definir las políticas en materias organizativas relacionadas al nuevo ordenamiento jurídico.-

El trabajo de la Oficina técnica consiste en delinear los sistemas organizativos de los Tribunales de Liquidación, los Jueces de Garantía y los Tribunales de sentencia, definiendo el sistema de Turnos e integración de tribunales.-

La Oficina Técnica es la encargada de elevar propuestas a la corte suprema de justicia y articular con el personal administrativo y técnico del Poder Judicial, para el mejoramiento de la infraestructura tecnológica y edilicia, de los despachos judiciales y de las salas de audiencias diseñadas conforme a las recomendaciones surgidas del Proyecto de Tribunal Modelo

La Oficina Técnica sigue operando con una propuesta de mejor organización de los sistemas de justicia Penal, que comprende la posibilidad de un diseño de mejor organización del despacho de los jueces, separando las funciones administrativas de las jurisdiccionales y tratando de trasladar aquellas a funcionarios administrativos, dejando la labor de los jueces exclusivamente a funciones jurisdiccionales.-

Es importante destacar que el Presupuesto del poder Judicial no ha sufrido variación importante con relación a los presupuestos de ejercicios fiscales anteriores a la Reforma lo que de alguna forma ha demostrado la poca o casi nula voluntad política de los otros poderes del estado en acompañar una real transformación de la Justicia penal en el Paraguay, esto quizás es la parte mas débil de la reforma y supone numerosos esfuerzos de los operadores del sistema que con pocos recursos, casi nula infraestructura, sin fortalecimiento de los organismo de apoyo se encuentran ante nuevas y exigentes funciones que le obligan a redoblar esfuerzos para cumplir a cabalidad su cometido.-

El número de Jueces no ha aumentado, se mantiene la misma cantidad de funcionarios judiciales, lo que ha obligado a la Corte a diseñar un sistema en donde los jueces de Liquidación del viejo sistema sean también jueces del tribunal de sentencia, lo que ha permitido que el sistema empiece a operar.-

En las Ciudades del interior del País integran los tribunales de sentencia jueces del fuero Electoral, para cubrir las necesidades de recursos humanos, lo que nos ha llevado a la disminución en la calidad de las sentencias, pues los tribunales se integran con jueces cuyas especializaciones son otras materias diferentes al ámbito Penal.-

En este momento los jueces de la Capital y de otras ciudades importantes están dotados de mínima infraestructura, con equipos de computadoras y procesadores de texto, desaprovechándose hasta ahora el desarrolló de tecnología informática, consecuencia de deficiencias en la utilización de los recursos institucionales.

Los juzgados del Interior del País, se encuentran en algunos casos desprovistos de estos elementos. No existe sistemas de redes informáticas ni comunicación entre jueces a través de correos electrónicos oficiales. Las comunicaciones por correo electrónico se dan por iniciativa individual de los jueces.-

Los sistemas de notificaciones y citaciones del poder Judicial, se encuentran a cargo de los respectivos juzgados, y están conformados por el sistema tradicional de funcionarios designados por la Corte asignado a un juzgado en forma permanente, que cumple funciones de notificador, actualmente es uno de los puntos débiles del sistema organizativo, pues la cantidad de notificadores no ha aumentado, con relación a la cantidad de notificaciones que genera el sistema, actualmente están rebasados en su capacidad operativa, lo que crea un gran problema al sistema quedando postergado numerosas diligencias por la imposibilidad de realizar notificaciones a las partes.-

Además del sistema de ujieres por juzgado se creo una Oficina de Localización de personas, Notificaciones, citaciones y mensajería compuesta por 10 personas, entre ellas un jefe, que a la fecha no ha podido dar solución a los problemas en las citaciones y notificaciones.

1.2. Distribución de casos

La Corte Suprema de Justicia ha implementado un Sistema de distribución de causas en forma aleatoria, existe una Mesa de Entrada central que funciona en los horarios tradicionales en donde el Ministerio Público, presenta sus Requerimientos iniciales y se recepcionan las querellas adhesivas. Estas presentaciones ingresan a un sistema informático de distribución aleatoria, con el objeto de ser designado el juez de garantía que tendrá a su cargo el control de la etapa investigativa o la resolución de las otras peticiones realizadas por el Ministerio Público.-

Paralelamente a la mesa de entrada se ha organizado la Oficina de Atención permanente al público, cuyo objetivo fundamental es atender las peticiones urgentes de los fiscales como ser allanamientos, decomisos, anticipos jurisdiccionales u otros actos investigativo que requiera una autorización judicial urgente.- La Oficina de Atención Permanente al Público es atendido por funcionarios administrativo y por un Juez de Urgencias que, además, atiende todo lo relacionado a las medidas cautelares de carácter urgente. Dichos jueces están de turno durante un periodo de 5 días.

Los jueces de garantía manejan sus propias agenda de trabajo, como también las relacionadas a las diversas audiencias que se realizan durante la etapa investigativa, como ser las revisiones de medidas cautelares y las relacionadas a las indagatorias de los imputados para la aplicación de cualquier medida cautelar.-

En los casos de Delito de Acción Penal privada los Jueces de liquidación conforman Tribunales unipersonales en donde la agenda de la realización de dichos juicios lo manejan cada juez en forma personal.-

En relación a las causas que llegan a Juicio Oral y Público, existe una sola secretaria presidida por un juez coordinador que tiene a su cargo el sorteo para la conformación del tribunal, que a su vez señala la fecha para la realización del juicio Oral y Público, teniendo en cuenta la disponibilidad de las salas de audiencias y evitando de esta forma la superposición de audiencias con relación a los jueces que conforman el tribunal. Atendiendo que estos jueces a su vez conforman tribunales unipersonales y tienen a su cargo las causas del viejo sistema .-

En general, se carece de un sistema especializado para la organización de las audiencias. En la Capital de la Republica se cuenta con una pequeña infraestructura presidida por un Juez coordinador y una secretaria que realizan las diligencias previas a la conformación de los tribunales, como ser notificación a las partes para el sorteo y las notificaciones relacionadas a la realización del juicio Oral, citación a las partes. Peritos, testigos.

1.3. Delegación de funciones

Se siguen dando el desarrollo de prácticas del sistema anterior en donde se delega la elaboración de proyectos de resoluciones en personal sub-alterno, así como la delegación de funciones en actos jurisdiccionales importantes como ser la realización de audiencias preliminares, en el procedimiento intermedio, y, la revisión de medidas cautelares, en la etapa preparatoria.

Práctica que es aceptada en muchos casos por los operadores del sistema, basada en el argumento de sobrecarga de trabajo. Aún no se percibe como problemática o conflictiva la anormalidad en la delegación de funciones derivada de la cultura funcional tradicional de los sistemas judiciales anteriores.

En esta delegación de funciones que se viene dando influye el diseño de organización celular de los juzgados que favorece la delegación de funciones.

Cuando el juez no está presente la audiencia se lleva ante el secretario o dactilógrafo, posteriormente, si es el caso, el juez emite y suscribe la resolución correspondiente.

Importante resulta tener en consideración que funcionalmente otro aspecto que favorece la delegación de funciones es la derivación de la notificación de la resolución que precede a una audiencia oral. Situación que distorsiona el modelo normativo, fundamentalmente, relacionada con la función jurisdiccional.

Otro problema que favorece la delegación de funciones surge a partir del modelo normativo que sigue concentrando, ficticiamente, en la figura del juez innumerables actos de mero trámite en el cual no se requiere ninguna decisión porque la norma preestablece el procedimiento a seguir. Por ejemplo, la fijación de audiencia obligatoria para la realización de revisiones de medidas cautelares, el traslado a la contraparte en los casos de apelación, la convocatoria a audiencias preliminares.

1.4. Organización de las audiencias.

En la etapa preparatoria e intermedia cada juzgado organiza su propia agenda de audiencias, recayendo en los secretarios la organización de todo lo necesario para la realización de las mismas.

Todos los operados del sistema (jueces, fiscales, defensores) coinciden en el fracaso de las audiencias, aduciendo que las causas de los fracasos son consecuencia de la inasistencia de otros operadores, deficiencias en el sistema de notificaciones y articulación con el sistema penitenciario para el traslado de imputados, entre otros.

Varios aspectos inciden en la inasistencia de diferentes operadores a las audiencias, entre ellos pueden citarse: la falta de notificación de la fecha de audiencia, el traslape de audiencias con otras actividades propias de la función u otras audiencias en juzgados distintos, la ausencia de mecanismos normativos que regulen los efectos que produciría la ausencia de uno de los operadores jurídicos.

Con relación al sistema de notificaciones, como problema que frustra la realización de audiencias, ya se ha advertido (punto II.1.2) que constituye una de las estructuras de apoyo más débiles de todo el sistema. Las citaciones según el Código Procesal Penal deben practicarse de acuerdo a las formas prescriptas para las notificaciones (CPP, art. 162), si bien, en la práctica; no es estricto, en todos los casos, dado que se ha recurrido con alguna frecuencia a la comunicación telefónica para que acudan los otros operadores del sistema (fiscales y abogados) a las audiencias, sin objetarla, también es cierto que en ciertos casos se ha recurrido a suspender la audiencia por no haber sido efectuada 5 días antes de la celebración de la misma como lo plantea el modelo normativo (CPP, art. 163).

En cuanto al traslado de reos existen dos problemas centrales: el primero de comunicación, consistente en la falta de recepción y de control de las comunicaciones que van de los órganos jurisdicciones al sistema penitenciario, y el otro, relativo a la falta de recursos e infraestructura del sistema penitenciario para el traslado de reos.

No se ha podido establecer con certeza el porcentaje de fracaso de las audiencias, ni las causas que inciden en mayor medida en el fracaso de las mismas. Actualmente el poder judicial está llevando a cabo un programa de reorganización que permita atender la problemática descrita.

1.5. Registro.

El registro de las audiencias ordinariamente queda en actas labradas por los actuarios, salvo, en las audiencias de juicio oral en donde, en ocasiones se registran en videograbaciones o grabaciones fonográficas, situación, esta última, no usual por la falta de recursos destinados para este tipo de registros.

Las reglas contenidas en el Código Procesal Penal exige en actas para aquellas diligencias que deban asentarse en forma escrita (CPP, art. 122), permitiendo, en el caso de la audiencia de juicio que estas puedan registrarse mediante grabaciones, pero sin sustituir al acta (CPP, art. 404).

2. Ministerio Público.

La organización del Ministerio Público parte del Fiscal General quien es la máxima autoridad de la Institución.

El Ministerio Público, en el área fiscal cuenta con un modelo de organización territorial y funcional. Ambos modelos orgánicos parten del Fiscal General quien es la máxima autoridad del Ministerio Público y el responsable del buen funcionamiento de la institución.

Territorialmente, en materia penal, la organización del Ministerio Público se encuentra dividida en 3 fiscalías adjuntas, que tienen a su cargo las distintas circunscripciones regionales y zonales.

Las circunscripciones regionales y zonales se encuentran a cargo de un superintendente o un coordinador designado por el Fiscal General del Estado, de entre los Agentes Fiscales. Cada Fiscalía regional y zonal se encuentra organizada por unidades fiscales, que se encuentran integradas por 1 o 3 agentes fiscales, cada uno con un equipo de trabajo propio.

Paralelo al modelo de organización territorial, el Ministerio Público, cuenta con una organización funcional tanto en el área penal como en el área tutelar, esta última encargada de intervenir en las causas de carácter civil, comercial, laboral, cuentas y tutelar del menor.

La organización funcional en el área penal se caracteriza por la conformación de unidades especializadas, que en algunas materias cuentan con fiscales exclusivos para ejercer la acción penal en ciertos tipos penales (Delitos Económicos, delitos contra el ambiente), o bien, fiscales que además de las causas consideradas comunes atienden hechos punibles especiales (Derechos Humanos, Delitos Marcarios, Delitos contra el Erario Público, Delitos de Narcotráfico). Además, de unidades especiales, llamadas de liquidación,¹ que tienen a su cargo las causas que se tramitan conforme la legislación penal derogada (código Procesal Penal de 1890).

En la ciudad de Asunción, el Ministerio Público adoptó como modelo de organización operativa para delitos considerados comunes, las unidades fiscales, conformadas por tres agentes fiscales cada uno con su respectivo equipo de trabajo (asistentes fiscales, secretarios fiscales, auxiliares fiscales). De entre los fiscales, el fiscal General designa un fiscal coordinador que opera como enlace con el superior jerárquico y articulador con los otros agentes fiscales de su unidad

¹ Las fiscalías de liquidación estarán funcionando hasta el año 2003, fecha en que prescribe la acción de las causas tramitadas conforme el Código Procesal Penal derogado.

y de otras unidades, sin que por ello, los demás fiscales tengan impedido articularse entre sí.

Además de las unidades fiscales ordinarias (que conocen los delitos considerados comunes), operan las unidades fiscales especializadas integradas con fiscales exclusivos para dichos hechos punibles (delitos económicos, delitos contra el ambiente), y fiscales que además de delitos comunes conocen delitos especiales (derechos humanos, delitos marcarios, delitos de narcotráfico, delitos contra el erario público).

Las unidades fiscales ordinarias y especiales en asunción dependen directamente del Fiscal Adjunto del Área I.

Si bien, el modelo de organización en el área técnica es complejo por la diversidad en la conformación de las unidades territoriales como funcionales, es preciso destacar, que este modelo es consecuencia del periodo de transición que aún se vive en Paraguay, como consecuencia del proceso de implementación adoptado.

Por otra parte, importante resulta destacar que durante este primer periodo de vigencia de la legislación procesal el modelo orgánico del Ministerio Público no a terminado de definirse ni asentarse, producto del proceso de transición que necesariamente demanda ajustes para dar respuestas a las exigencias del nuevo modelo.

Actualmente, existen en todo el país un total de 193 fiscales de diferentes categorías (1Fiscal General, 3 fiscales adjuntos, 142 agentes fiscales del área penal, 17 agentes fiscales de liquidación, y 30 agentes fiscales del área tutelar).

En asunción operan 30 agentes fiscales que conforman las 10 unidades fiscales especializadas, 1 Agente fiscal a cargo del Gabinete Judicial, y 16 fiscales especializados.

El Ministerio Público con el apoyo de la cooperación ha desarrollado un plan estratégico utilizando el método zopf y foda para el logro de la consolidación institucional en los próximos 5 años, contados a partir del presente. Los lineamientos estratégicos trazados para dicho periodo son:

- Organización estructurada
- Recursos humanos planificados y distribuidos en forma adecuada
- Sistema de carrera del Ministerio Público implementada
- Sistema integral de control interno implementado
- Recursos humanos profesionalmente formados
- Procesos informatizados para facilitar los objetivos informatizados.

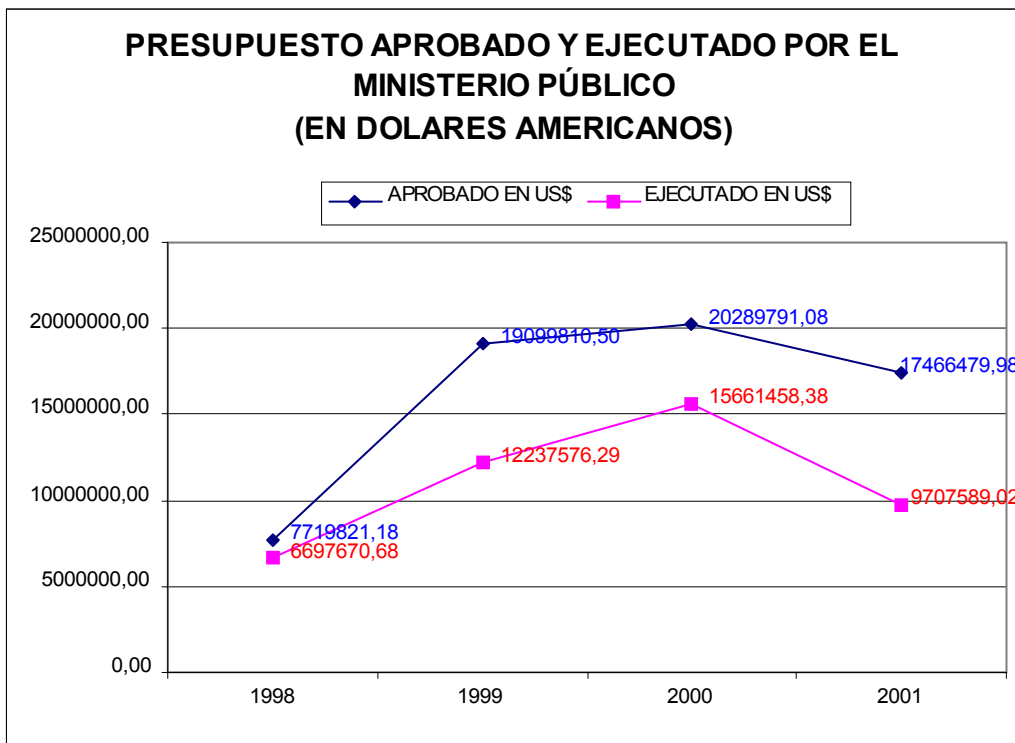
Si bien el presupuesto del Ministerio Público ha tenido un importante incremento desde el año 98 hasta la fecha, tal y como se puede apreciar en el cuadro inferior, la institución se ve impedida de poder ejecutar todo el presupuesto que le ha sido asignado por falta de disponibilidad del Ministerio de Hacienda, de allí, que haya una diferencia significativa entre la asignación y ejecución presupuestaria.

PRESUPUESTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

(Gs) 1

	1998	1999	2000	2001
APROBADO	21615499316	61119393600	71014268792	80345807913
EJECUTADO	18753477908	39160244125	54815104330	44654909507

Debe advertirse, además que derivado de la devaluación monetaria, tanto el año pasado como el presente, refleja una disminución en dólares tanto en la asignación como en la ejecución presupuestaria.



2.1. Distribución de Trabajo

El sistema de asignación de causas se basa esencialmente en un sistema de turnos por unidades fiscales, predefinido por el Fiscal General del Estado,

mediante resolución; y, por disponibilidad para actos urgentes, predefinidos, por los agentes fiscales que integran la unidad que estará de turno.

La primera discriminación de las causas para la asignación, la realiza la Mesa de Entradas, atendiendo al tipo de delito o edad del autor o partícipe, estos criterios iniciales determinan si la causa corresponde a una unidad especializada o a una unidad ordinaria.

Una vez determinado si la causa corresponde a una unidad especializada o a una ordinaria, la determinación del fiscal que entenderá la causa dependerá de la situación procesal del imputado al momento de haberse recepcionado la causa y de la urgencia en la realización de actos de investigación; es decir, si la causa ingresa con una persona aprehendida por delito flagrante, o bien, al momento del ingreso de la misma se requiere la práctica de una diligencia de investigación, la causa corresponderá al fiscal de la unidad de turno que esté a cargo de las causas urgentes.

Si la causa no requiera la práctica de una decisión sobre la coerción del imputado o la realización de un acto urgente, la asignación la realiza la mesa de entradas al coordinador de la unidad la unidad fiscal de turno; y, éste, la reasigna entre los fiscales que no se encuentren de turno para casos urgentes.

Para la asignación realizada por el coordinador de la unidad opera como criterio común la asignación nominal, de acuerdo, al momento en que recibe la causa, este sistema se ha adoptado en consenso entre las distintas unidades con el objeto de evitar asignaciones digitadas y diferencias en la cantidad de causas asignadas.

En la práctica, si bien, los fiscales no perciben problemas en la asignación de causas, como surgió de las entrevistas. En la asignación a cargo de los coordinadores de las unidades se advierte un recargo de trabajo innecesario, más aún, cuando el fiscal coordinador se encuentra de turno para atender las causas urgentes; puesto que, éste, no solamente tiene que atender sus causas sino a la vez distribuir las causas que van ingresando.

Por otra parte, en algunas agencias fiscales, se puede advertir que esta tarea a cargo del coordinador es meramente simbólica, dado que la asignación la realiza un funcionario distinto al fiscal, por el criterio de reasignación nominal adoptado.

Otro problema que se advierte con la reasignación realizada por el coordinador es que en la Mesa de Entradas no queda registrado, en definitiva, quien es el fiscal a cargo de cada causa. Situación que obliga a los fiscales coordinadores a destinar personal que informe al público, referido por mesa de entradas, quien es el fiscal de la causa. Trámite que puede simplificarse con una asignación aleatoria desde

mesa de entradas, lo que racionalizaría el uso de recursos humanos y redundaría en un mejor servicio para los usuarios del sistema.

Como se advierte el sistema no ha incorporado un criterio de carga máxima de trabajo, aspecto que no presenta problemas dentro del sistema. En principio por la adopción de la teoría de Gauss, “que todo tiende a distribuirse en el tiempo”; y, por otra parte, dado el número de agencias fiscales y el volumen de trabajo que ingresa a la fiscalía, cada fiscal es responsable de aproximadamente 400 causas en un año, esto es, en el turno de 30 días por unidad, a cada fiscal le ingresan un promedio de 13 causas por día.

La evaluación de las causas que ingresan al sistema, ordinariamente, las evalúan los agentes fiscales, quienes toman las decisiones. Así también, existen unidades en las que los asistentes fiscales u otros funcionarios (secretarios fiscales y auxiliares fiscales) realizan un análisis preliminar de las causas y sugieren al fiscal las actividades a desarrollar para que éste último decida.

Esta última práctica de acentuarse puede mediatizar la actividad del Agente Fiscal; y, subordinarla a personal no legitimado para intervenir en las causas (secretarios fiscales y auxiliares fiscales).

La fiscalía carece de soportes técnicos informáticos que faciliten el trabajo de los fiscales; no obstante, en la actualidad la Dirección de Informática está desarrollando una serie de herramientas básicas que permitan evacuar rápidamente las actuaciones rutinarias, complementado con un sistema de registro que permita medir oportunamente la carga de trabajo.

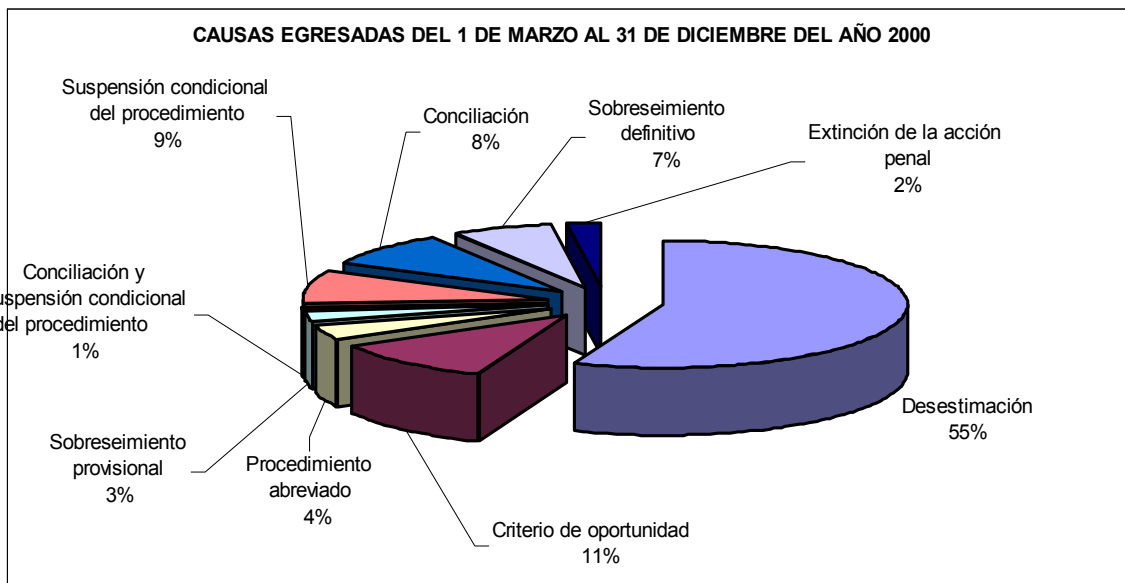
2.2. Selección de casos

Como ya se advirtió, hoy en día, la evaluación de las causas y las acciones a desarrollar es realizada por el Agente Fiscal, o en su caso, por los asistentes fiscales y funcionarios subordinados a aquél, es decir, las causas recepcionadas por la Mesa de Entradas pasan directamente a la Unidad Fiscal o al Agente Fiscal, para que sea este el que determine las acciones a seguir en las causas, o bien, las salidas correspondientes.

El sistema normativo en este sentido prevé la posibilidad de que el Agente Fiscal, pueda formular, como primer requerimiento distinto a la imputación, la aplicación de algún mecanismo alternativo al procedimiento común (criterio de oportunidad, suspensión condicional del proceso, conciliación, procedimiento abreviado), u otro mecanismo de salida (desestimación de la causa); así como, decretar el archivo fiscal de la causa.

Además de esta primera exclusión de causas, el fiscal nuevamente puede requerir como forma conclusiva de la etapa preparatoria, distinta a la acusación o sobreseimiento definitivo o provisional, la aplicación del criterio de oportunidad, la suspensión condicional del proceso, la conciliación o el procedimiento abreviado.

La información con que se cuenta permite visualizar que del total de causas presentadas a los jueces de primera instancia (3.334 causas) han salido por vías alternas al juicio oral un total de 1320, lo que representa el 39.59%.



Importante resulta tener en cuenta que una de las figuras menos utilizadas en las salidas es el sobreseimiento provisional que representa el 3% y el sobreseimiento definitivo que representa el 7%, esto significa que se está haciendo un uso adecuado de la imputación fiscal, dado que las causas terminan en su mayoría por una salida alterna o bien, la formulación de la acusación para llegar al juicio oral.

Evidentemente, si se toma como base la cantidad de causas ingresadas al Ministerio Público (11.586), el índice de causas que salen del sistema llega únicamente al 11,37% (1320). En dichos datos no se toman en cuenta las causas a las cuales se les aplicó archivo dado que no se cuenta con esa información, las cuales, en su mayoría constituyen casos en los cuales no hay imputado determinado.

Básicamente no existe un tratamiento distinto para las causas que deben salir por un mecanismo distinto al procedimiento ordinario. Los criterios de salida los fija cada fiscal, y, estos a su vez son orientados por el Fiscal General en los dictámenes que son producto de la oposición del juez (CPP, arts. 314 y 358).

En la práctica se carece de mecanismos orientados a conducir, evaluar y dar respuesta a problemas de seguridad, en todos, los niveles.

2.3. Dirección y supervisión

Normativamente se encuentran previstos diversos mecanismos de control interno de la gestión de los fiscales, entre ellos:

- La obligación de informar al superior jerárquico sobre las causas que tiene a su cargo y en especial de las causas en que no hubieren formulado imputación.
- La evaluación del desempeño;
- El trámite de oposición del juez a requerimientos distintos a la imputación y la acusación (CPP, art. 314, 358);
- La remisión de la causa al Fiscal General del Estado o Superior Jerárquico, ante la falta de requerimiento conclusivo de la etapa preparatoria (CPP, art. 139);
- El sistema disciplinario interno para la imposición de sanciones distintas a la remoción;
- El procedimiento ante el jurado de enjuiciamiento para la remoción o suspensión del fiscal.

De los mecanismos citados, básicamente, el control del desempeño se viene ejerciendo por la oposición del juez ante requerimientos distintos a la imputación y acusación, y, mediante la remisión de la causa por falta de requerimiento conclusivo de la etapa preparatoria.

Tanto la evaluación del desempeño como la obligación de informar al superior jerárquico, en la práctica no se han implementado a manera de que puedan ser útiles para la evaluación del desempeño.

Ninguno de los sistemas establecidos normativamente tiene incidencia en los sistemas de promoción o estímulos para los fiscales. El único mecanismo, que podría incidir en el sistema de promoción o estímulos sería el procedimiento de enjuiciamiento para la remoción de fiscales, dado que el Consejo de la Magistratura, requiere entre la documentación para postularse a un cargo de esta naturaleza, constancia del Jurado de Enjuiciamiento relacionado con los antecedentes del postulante ante dicho tribunal.

En general, los sistemas de control y evaluación del desempeño dentro del Ministerio Público carecen de utilidad para la promoción de fiscales, esto porque en estricto sentido no existe un sistema de carrera fiscal. Según el modelo normativo, se definen tres niveles jerárquicos de Fiscales: El Fiscal General, los

Fiscales Adjuntos y los Agentes Fiscales, sin que sea requisito para acceder a un cargo superior, haber ejercido un cargo inferior, así también, no tiene una ponderación especial para acceder a un cargo superior el desempeño ejercido en un cargo inferior.

La Ley Orgánica del Ministerio Público establece como órganos que intervienen en el sistema disciplinario:

- El Inspector General (órgano encargado de la Investigación) y designado por el Fiscal General;
- El Tribunal de Disciplina que tiene a su cargo juzgar y recomendar la imposición de la sanción disciplinaria en las faltas que ameriten una sanción disciplinaria distinta a la amonestación verbal y multa que no exceda del 30% del salario;
- El fiscal General del Estado, órgano encargado de imponer la sanción disciplinaria.

Además de los órganos citados los superiores jerárquicos están facultados para imponer al personal a su cargo sanciones de amonestación verbal.

Dicho modelo de control disciplinario aún se encuentra pendiente de desarrollo. Actualmente está pendiente de aprobarse el reglamento disciplinario y de designarse al Inspector General.

En la práctica están operando mecanismos de control disciplinario informales. Uno de los mecanismos a los que se ha recurrido con frecuencia es la utilización de traslados, o bien, la de poner al funcionario a disposición de Recursos Humanos.

La orientación de la actividad fiscal se viene desarrollando a partir de resoluciones, más de contenido administrativo, que técnico. En la parte técnica, la orientación de la política institucional se viene dando a partir de los dictámenes que emite el Fiscal General del Estado, en especial, cuando se le corre traslado por la oposición del juez ante el requerimiento fiscal inicial (ICPP, art. 301); el requerimiento conclusivo de la etapa preparatoria (CPP, art. 358); y, la remisión de la causa por falta de acusación (CCP, art. 139); así como, en la evacuación de las audiencias de traslado por recursos de casación.

Al inicio de la vigencia del código procesal penal se realizaron manuales sobre la aplicación de los mecanismos alternativos al procedimiento ordinario, los cuales, no son vinculantes, pero sí orientadores del funcionamiento de los Fiscales.

La única asociación formal en la cual participan fiscales es en la Asociación de Magistrados Judiciales, organismo, en el cual se encuentran asociados Jueces, Fiscales y Defensores Públicos.

2.4. Registro y custodia

El único sistema formalizado para el registro de investigaciones opera en la Oficina de Mesa de Entradas (órgano a cargo de la recepción y asignación de todas las causas que ingresan al Ministerio Público).

Por medio de dicho sistema, se le asigna a la causa un número que identifica a la causa dentro de la institución y permite determinar la Unidad Fiscal que tiene a su cargo la causa, no así, el Agente Fiscal específico que lleva adelante la investigación.

También el sistema de registro que opera en la Mesa de Entradas permite el registro de las evidencias físicas con que llegan las causas a Mesa de Entradas, no así, las que recopilan los fiscales en la escena del crimen o llegan por otras vías.

Por fuera de dicho sistema, se carece de otros sistemas formalizados. En las Unidades Fiscales, cada Agente Fiscal lleva su propio registro manual de la evolución de las causas y las evidencias que tiene a su cargo, por lo que se puede decir que, existen tantos sistemas de registro como unidades de trabajo en la institución.

Frente a dicha problemática, como política institucional se están llevando adelante en la Dirección de Informática el desarrollo de sistemas que además de ser una herramienta de trabajo para el fiscal, sirvan como sistemas de registro para el apoyo y monitoreo de la gestión.

En materia de registro y custodia de evidencias el problema debe superar entre otros obstáculos, la falta de infraestructura física que permita no solamente un control adecuado, sino, a la vez, la adecuada su adecuada conservación.

Dadas las características del sistema de registro que opera, la publicidad, de los datos se ve restringida a los usuarios directos del sistema (abogados, víctimas, imputados) cuando éstos acuden a requerir información a la Mesa de Entradas o a los despachos fiscales.

2.5. Relaciones del Ministerio Público con los otros operadores del sistema.

- ***Relación con organismos policiales***

La asignación de los agentes, dentro de la policía, para la investigación de los casos se hace, en general, de acuerdo al turno y sección al que pertenece el agente dentro de cada zona. Para el apoyo en el desarrollo de diligencias

(allanamientos y registros de locales) el Jefe de la Comisaría designa al personal que acompañará al Fiscal en el operativo.

Por regla general, no se designan agentes de policía para trabajar con un fiscal determinado, salvo que éstos lo requieran; y, la designación se efectúa, normalmente, para causas de connotación social relevante. Esta es el único caso en que el Jefe de Comisaría asigna policías específicos para trabajar con el fiscal requirente.

En la práctica, ordinariamente, los fiscales solicitan a los agentes intervinientes en las primeras diligencias y que figuran en el parte de policía la realización de diligencias de investigación.

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.

Un nivel de articulación estratégica y operativa entre la policía y el Ministerio Público se viene dando a través del Centro de Investigación Judicial (órgano del Ministerio Público), el cual, desde la policía es visto como una competencia, dada las funciones que en la práctica asume dicha dependencia; situación, que amerita una clarificación de roles entre el Centro de Investigación Judicial y la Policía.

Cabe señalar que por fuera de las reglas contenidas en el Código Procesal Penal y las leyes orgánicas de las respectivas instituciones se carece de otras normas o instrucciones que regulen el relacionamiento del Ministerio Público y la Policía.

De dichos cuerpos normativos, surgen las siguientes obligaciones para la policía:

- Comunicar dentro de las 6 horas, al Ministerio Público la recepción de la denuncia (CPP, art. 289).
- Comunicar dentro de las 6 horas, al Ministerio Público la intervención que hubieren tenido en un delito de acción penal pública (CPP, art. 296).
- Remitir a más tardar a los 5 días de iniciada la intervención policial, al Ministerio Público las actuaciones policiales y los objetos incautados (CPP, art. 300), plazo que puede ser prorrogado por el fiscal de la causa por otros 5 días (LOMP, art. 25).

- Comunicar dentro de las 6 horas al Ministerio la aprehensión que haya efectuado por delito flagrante u orden de detención (CPP, art. 240).
- Cumplir las directivas e instrucciones del Ministerio Público en materia de investigación (CPP, art, 59).

En general las disposiciones citadas son cumplidas por la policía, según las entrevistas realizadas a los fiscales, aún y cuando, se señalaron casos en los cuales eran incumplidos. Para la policía el cumplimiento de dichos plazos se percibe como un problema para la eficiencia de su investigación; sin embargo, es importante señalar que, los mismos, han sido señalados como limitativos de la arbitrariedad policial, tanto por parte de los fiscales como de los policías entrevistados.

Por otra parte, debe advertirse, que la comunicación de las 6 horas no es limitativa para la práctica de otros actos de investigación por parte de la policía, lo única es que éstas diligencias deben desarrollarse bajo la dirección de los fiscales.

En la práctica las comunicaciones referidas se están llevando a cabo recurriendo a la comunicación telefónica, de la policía con el fiscal; y, remitiendo las denuncias y partes de policía vía fax a la mesa de entradas del Ministerio Público.

Los problemas de remisión de información a los fiscales se centran básicamente, cuando, éstos, requieren a la policía la práctica de diligencias de investigación, en las cuales no siempre se obtienen respuestas. Los plazos son muy variables y difícil de precisar porque están subordinados al estilo de dirección de cada fiscal; la relevancia del caso; y el diligenciamiento que haga el agente de policía al que se le hubiere requerido la práctica de diligencias.

En estos casos, también el medio de traspaso de información es variable. No existe un parámetro generalizado. El medio se encuentra subordinado a la forma en que el fiscal requiera la información.

Uno de los problemas que se advierten, en la dirección de la policía para la práctica de diligencias de investigación, se encuentra vinculado, en ocasiones a la falta de precisión con relación a las diligencias que deben practicar los agentes de policía, básicamente, cuando se recurre a requerimientos genéricos como: "Practíquense las diligencias de investigación necesarias" o "Continúe con la investigación", requiriendo la comunicación a la fiscalía de los resultados.

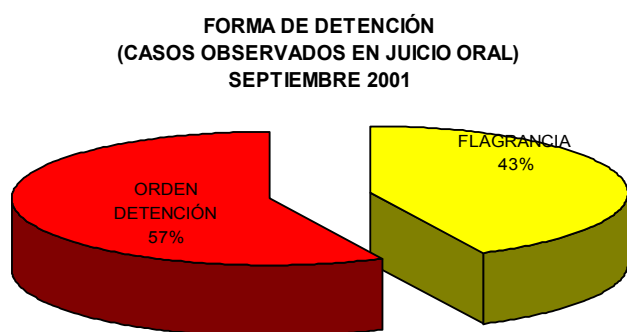
Otro problema, no menor, en el desarrollo de diligencias de investigación y en la transferencia de información lo constituye la continua rotación de personal dentro de la estructura policial, derivado de traslados a otras regiones del país.

En materia de investigación policial, si bien, el modelo normativo recorta la posibilidad de que la policía desarrolle investigaciones autónomas, estas en la

práctica aún subsisten. Cabe advertir que en ocasiones, la policía utiliza esta prohibición de realizar investigaciones autónomas, como mecanismo para inhibirse de actuar, situación que, además, de desbordar la capacidad operativa de los fiscales, muchas veces, lo compromete y legitima actuaciones que constituyen operativos de carácter preventivo.

En la práctica la investigación de las causas se encuentra dominada por la policía, principalmente, porque este es el órgano que alimenta en mayor medida las causas que llegan al Ministerio Público, y de la información inicial que ésta transfiere depende en mayor o menor medida el éxito en el esclarecimiento de un caso. Así también, otro de los factores que es preciso tomar en consideración es que, la mayor de cantidad de casos con viabilidad dentro del sistema son aquellos en los que la policía aprehende por delito flagrante, básicamente, en los delitos patrimoniales (hurtos, robos) y en los de narcotráfico.

No obstante lo anterior, en los otros casos existe una actividad fiscal importante en la dirección de la policía, aún y cuando, los fiscales dependen en gran medida de la actividad policial.



Para el análisis en cuestión resulta importante visualizar que del total de personas que fueron sometidas a juicio durante el mes de septiembre, en asunción, el 57% fue detenido por orden fiscal, mientras que el 47% lo fue por delito flagrante.

La importancia de este dato es relevante para la determinación del grado de subordinación de la actividad fiscal a la policial; puesto que, en las aprehensiones flagrantes la actividad probatoria se agota prácticamente con la actividad desarrollada al momento de la aprehensión.

- ***Relación con órganos de apoyo y otras instituciones (Registro Civil, Servicio Médico Legal, Servicios penitenciarios, etc.)***

En general el acceso de información a otros órganos del sector público e instituciones del sector privado (bancarias, telefónicas) se encuentra burocratizado. Regularmente se requiere información por escrito (oficios) y se recepciona de la misma forma.

La falta de actualización de los sistemas de registro de las entidades públicas, así como, la ausencia de sistemas informatizados o deficiencias de los mismos constituye, el principal, obstáculo para que las entidades remitan a los fiscales la

información requerida. Debido a lo anterior, el tiempo de respuesta es incierto, en la mayoría de casos.

En el caso de Emergencias Médicas, el Ministerio Público ha suscrito un acuerdo por el cual dicha institución ha permitido que los médicos forenses de la institución puedan hacer guardia y remitir a los fiscales los informes médicos necesarios en el menor tiempo posible, principalmente, en los casos de lesiones.

El acceso a información sobre registro de llamadas con las telefónicas, así como, información sobre estados de cuentas con entidades bancarias ha sido en general superado. En varios casos las telefónicas se resistían a remitir los registros de números de llamadas a los fiscales, amparados en el derecho a la intimidad, al igual que las entidades bancarias se resguardaban en el secreto bancario.

2.6. Coordinación con organismos internacionales y extranjeros:

La coordinación con organismos internacionales o extranjeros se realiza básicamente en los procesos de extradición, o bien, cuando se requiere la práctica de una diligencia de investigación en el extranjero.

Básicamente la coordinación surge a partir de los casos en particular, careciendo, de acuerdos formales de cooperación con otros Ministerios Públicos en materia de investigación.

2.7. Relaciones entre el ministerio Publico con los poderes políticos

La relación del Ministerio Público con los poderes políticos se da entre el Fiscal General del Estado y los presidentes de los otros poderes, como parte normal de las relaciones entre los órganos del Estado.

En la práctica existe una tensión natural derivada de la actividad de los fiscales, por denuncias formuladas en contra de miembros del ejecutivo y del parlamento. De hecho existen casos abiertos en el Ministerio Público en contra del Presidente de la República, otros miembros del ejecutivo, así como de diputados y senadores.

Dado que la vigencia del código se da un momento de crisis del sector político que es denunciado frecuentemente por hechos delictivos, principalmente, vinculadas a la corrupción; se ha podido visualizar el nivel de vulnerabilidad del Ministerio Público frente a dicho sector, principalmente, en lo que se refiere a la asignación de recursos económicos por parte del Ministerio de Hacienda (dependiente del poder ejecutivo), así como, del parlamento, mediante el rechazo de las solicitudes

de ampliación presupuestaria, estas últimas, más allá de la crisis económica del país.

Merece citarse también que la actividad fiscal ha sido cuestionada por senadores y diputados a través de los medios de prensa, por la tarea que los fiscales vienen desempeñando.

2.8. Relaciones entre Ministerio Público y Gobierno local y organizaciones comunitarias.

No existe una política determinada por el Ministerio Público para con los gobiernos locales, ni el establecimiento de las necesidades de las comunidades locales.

3. Defensoría Pública

A las personas que no pueden acceder a la defensa privada, se les asigna de oficio un defensor del servicio público, sin discriminar si la persona tiene o no recursos económicos para contratar a un defensor particular.

La defensoría pública depende de la Corte Suprema, quien sería la máxima autoridad dentro de la organización. Dependiente de ésta, se encuentra la Defensora General que es asistida por dos Defensoras Adjuntas (1 a cargo del área civil, laboral y tutelar del menor; y, otra encargada del área penal).

En el nivel inmediato inferior se encuentran los defensores públicos que tienen a su cargo la defensa técnica en las diferentes materias. En materia penal a nivel nacional se encuentran nombrados 96 defensores públicos, de los cuales, 29 están asignados a la sede de asunción (28 defensores a cargo de causas que se tramitan conforme el nuevo sistema, y, una defensora para las causas que se tramitan conforme el sistema derogado).²

Los defensores públicos que se encuentran, en Asunción, se organizan en unidades operativas, integradas por dos defensores. Este modelo de organización es utilizado para suplir al defensor de turno atendiendo diligencias superpuestas.

La defensoría pública recientemente desarrolló su planeación estratégica utilizando los métodos zopf y foda, apoyado por la cooperación técnica alemana, GTZ.

² En total existen nombrados 145 defensores. 49 ejercen la defensa en materias distintas a la penal.

Por la estructura presupuestaria no se puede precisar el monto que representa el funcionamiento de la Defensa Pública. Su presupuesto forma parte integrante del presupuesto de la Corte Suprema de Justicia.

3.1. Distribución de Trabajo

En la práctica están operando dos sistemas de distribución de causas: por turnos y nominal por lista de defensores.

Los turnos de los defensores públicos son de 48 horas por unidad, conformada por 2 defensores. Cada uno de ellos por 24 horas asume la defensa principal, y el otro la subsidiaria. A las siguientes 24 horas quien asumió la defensa subsidiaria asume la principal, y el otro la subsidiaria.

A quien ejerce la defensa principal le corresponden todas las causas que hubieren ingresado durante las 24 horas de su turno, aún y cuando, el que ejerce la defensa subsidiaria le hubiere apoyado en el ejercicio de una defensa.

La defensa subsidiaria o de apoyo solamente opera cuando la defensa principal se ve sobrecargada por superposición de defensas, es decir, cuando se presentan que requieren la asistencia del defensor.

El sistema de designación nominal por lista de defensores se da en los casos de abandono o renuncias de la defensa por abogados particulares, o en casos, en que el imputado remite a la defensa pública una nota requiriendo un defensor público. En este último caso, se otorga un poder innominado, en el que expresa la designación de un defensor público.

Corresponde a la defensora adjunta designar al defensor que intervendrá en la causa que hubiere sido objeto de abandono, renuncia, o designación innominada decidir el defensor que tendrá a su cargo conforme al listado de defensores en el orden de designación.

La defensoría en general carece de sistemas de apoyo técnico para el trabajo, así como de recursos humanos y materiales que le permitan llevar adelante investigaciones autónomas.

3.2. Evaluación y control de gestión

La defensa pública carece de un sistema de control interno y externo de la gestión de los defensores.

En la práctica se les requiere informes sobre los casos que tienen a su cargo, pero estos no son determinantes para la evaluación del desempeño.

Derivado del sistema de nombramiento de los defensores y de la inexistencia de una carrera del defensor público, la evaluación del desempeño y los mecanismos de supervisión carecen de utilidad para un sistema de promociones.

En lo referente al control disciplinario, si bien, la Defensora pública cuenta con facultades para imponer sanciones, en la práctica no se ha hecho uso del mismo.

3.3. Reclamos contra los defensores.

Para la presentación de reclamos por parte de los usuarios no existe limitación alguna. Para la presentación de dichas denuncias la vía administrativa a utilizarse sería el Consejo de Superintendencia, la Defensoría General o la defensoría general adjunta.

Si el reclamo amerita una sanción disciplinaria correspondería a la Defensora General la imposición de la sanción o el traslado al Consejo de Superintendencia. Con relación a sanciones disciplinarias de defensores y sustituciones de los mismos por dichas razones no se ha presentado ningún caso a la fecha.

En la práctica la sustitución de un defensor público se puede dar por la revocatoria del poder que le otorga el usuario, mecanismo poco frecuente en caso de sustitución de un defensor público por otro público.

Si un usuario quisiera solicitar el cambio de un defensor público por otro lo debe realizar a la Defensora General Adjunta o a la Defensora General, correspondiendo a ambas resolver la solicitud.

4. Policía.

La Policía Nacional es el único cuerpo policial que opera a nivel nacional y local, depende del Ministerio del Interior, y tiene a su cargo las funciones de prevención e investigación de delitos.

A nivel nacional se encuentra organizado en 6 zonas policiales y en dos unidades especializadas (de apoyo técnico y de apoyo táctico), cada una de las zonas se encuentran a cargo de un Comisario General Inspector.

Cada zona se subdivide en jefaturas, y éstas a su vez en comisarías. En la ciudad de asunción tienen su asiento 21 comisarías.

En total a la fecha a nivel nacional existen un total de 11.143 efectivos en la policía.

La reforma procesal no generó cambios en la estructura orgánica de la policía ni en las atribuciones que le confería el anterior sistema.

Los cambios efectuados son fundamentalmente de procedimientos, ahora, bajo la dirección de los fiscales y con la obligación de comunicar las intervenciones dentro de plazos determinados.

Otro cambio significativo introducido por el Código Procesal Penal lo constituye el procedimiento para inspección de cosas y personas (CPP, arts. 176 y 179), en el cual se exige la presencia de dos testigos hábiles que no tengan vínculos con la policía.

Según uno de los comisarios entrevistados, con el nuevo sistema se han establecido mecanismos de control que evitan privaciones de libertad “injustas”, por los controles establecidos en la nueva legislación.

Cabe advertir que los jueces, defensores y fiscales coinciden en que la arbitrariedad policial ha disminuido a partir de los controles establecidos con el nuevo código procesal penal, siendo aislados los casos en los cuales existen actos de tortura o detenciones arbitrarias.

En todos los casos la policía tiene la obligación de comunicar al Ministerio Público y al juez la recepción de una denuncia, la intervención en un caso de relevancia penal o la aprehensión de una persona dentro de las 6 horas siguientes (CPP, arts. 289 y 239).

Otro control importante establecido se da en la inspección de lugares, personas y vehículos, en donde, se exige que el acta sea suscrita por dos testigos, en lo posible vecinos del lugar, que no deberán tener vinculación con la policía (CPP, arts. 176, 179, 181).

También como límite importante a la actuación policial, y que redundará, necesariamente en la disminución de la arbitrariedad se encuentra la prohibición de tomarle declaración indagatoria al imputado o aprehendido (CPP, art. 90).

Difícil resulta determinar la disminución de la arbitrariedad policial, los operadores del sistema, coinciden en que estas prácticas ya no son de la magnitud ni frecuencia con la que se presentaba en el sistema anterior. Por otra parte, resulta importante señalar, que el hecho de que estas prácticas hayan disminuido no significa que se hubieran erradicado tal y como lo denuncian los informes de Derechos Humanos.

Si bien existen estadísticas sobre la cantidad de hechos que llegan a conocimiento de la policía, las mismas no son utilizadas como datos confiables a ser cruzadas con las que llegan a las otras agencias del sistema penal, dado que utilizan categorías distintas para las denominaciones de los hechos delictivos.

III. PRÁCTICAS RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA DEL SISTEMA RESPECTO AL PÚBLICO

1. Transparencia Institucional

1.1. Sistema de designación de jueces, fiscales y defensores

A partir de la constitución de 1992, con la creación del Consejo de la Magistratura, se redefine el sistema de selección para los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, jueces, fiscales y defensores.

El sistema de designación para los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General se inicia con un llamado a concurso público convocado por el Consejo de la Magistratura.

Vencido el plazo de convocatoria corresponde al consejo de la Magistratura elaborar la terna para la designación de cada integrante de la Corte Suprema o del Fiscal General, en su caso (CN, art. 264.1).

La designación en el Senado con acuerdo del Poder Ejecutivo se da con un fuerte contenido político, considerando que las negociaciones ya surgen a partir del Consejo de la Magistratura, a fin de evitar que el presidente de la República rechace la designación realizada por el senado.

Históricamente, desde la promulgación de la Constitución de 1992, no se ha registrado ningún rechazo de las ternas propuestas por el Consejo, ni de las designaciones realizadas por el senado; aspecto, que evidencia una negociación clara entre los diferentes sectores de poder que intervienen, en los diversos niveles, para la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General del Estado.

Precisamente, al momento de la elaboración del presente informe, hay una fuerte discusión interna, sobre los alcances del Senado para rechazar la terna propuesta por el Consejo de la Magistratura; derivado de denuncias de haberse consensuado previamente la conformación de la terna entre el Consejo de la

Magistratura y el Presidente de la República, ante la vacancia dejada por la muerte de uno de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

La designación de la Defensora General, jueces, fiscales y demás defensores públicos se realiza mediante concurso público convocado por el Consejo de la Magistratura, quien integra una terna que es remitida a la Corte Suprema de Justicia, órgano que tiene a su cargo el nombramiento de estos funcionarios.

En la práctica este sistema de designación ha resultado vulnerable a la influencia de los sectores políticos que la mayor de las veces se distribuye mediante cuotas de poder la conformación y designación de los cargos. De hecho, la conformación de la Corte Suprema de Justicia durante el Gobierno del ex presidente Wasmosy es producto de un pacto de gobernabilidad de los diferentes sectores políticos, en los que la que los partidos tradicionales han tenido una activa participación.

Un aspecto importante del estudio realizado, lo constituye el reconocimiento por parte de los propios operadores del sistema que señalan que el sistema de designación se encuentra influenciado por aspectos de carácter político, nepotismo (amiguismo), como criterios que prevalecen sobre un sistema de concurso por oposición y méritos.

En la práctica los aspirantes a algún cargo tienen primero que desarrollar una serie de visitas a los miembros del Consejo de la Magistratura para ser incluidos en las ternas, y, posteriormente, al ser incluidos realizan visitas a los Miembros de la Corte Suprema, órgano nominador, para ser designados en el cargo.

Para la conformación de las ternas, por parte del Consejo de la Magistratura, y la designación, por parte de la Corte Suprema de Justicia, no se requiere cualificaciones especiales, sino se exige en forma genérica la idoneidad para el cargo. Aspecto que hace vulnerable al sistema dada la generalidad del requisito establecido constitucionalmente. De hecho el concurso se basa exclusivamente en la presentación y análisis del currículo, sin que exista otro mecanismo o criterios para la determinación de la idoneidad.

En principio, uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de selección y nombramiento de operadores del sistema (jueces, fiscales, defensores) presenta como primer problema, la ausencia de criterios normativos objetivables que permitan tornar tangible el principio constitucional de idoneidad. La ley del Consejo de la Magistratura regula exclusivamente la organización y funcionamiento de dicha institución, así como los procedimientos generales a seguir en el proceso de selección.

De esa forma, existe un poder discrecional muy amplio tanto en el órgano seleccionador, consejo de la Magistratura, como en el órgano nominador, Corte Suprema de Justicia y Senado, en la conformación de las ternas y la designación

final, cambiándose, incluso, los criterios a tenerse en cuenta en los distintos concursos.

Además de las falencias del marco normativo, se carece de mecanismos de control social en el proceso de selección y nombramiento.

Debe tenerse en cuenta, además, que en su mayoría, el órgano de selección, Consejo de la Magistratura, es integrado por los órganos políticos, aspecto que se agrava en un modelo de Estado en el cual los controles inter-poderes son meramente formales.

Como ya se advirtió el sistema de designación de operadores del sistema no cuenta con mecanismos de participación popular, si por su integración incorpora la participación de sectores académicos y gremiales.

La representación de los sectores académicos se da mediante la participación en el Consejo de un profesor de la Universidad Nacional de Asunción y un profesor de las universidades privadas con más de 20 años de funcionamiento, hoy en día, solamente la Universidad Católica cumple con dicho requisito exigido por la Constitución Nacional (CN, art. 262).

El gremio de abogados se ve representado mediante la elección de 2 abogados de la matrícula nombrados por sus pares en elecciones directas.

Los otros representantes del Consejo de la Magistratura pertenecen a los otros organismos del Estado (1 representante de la Corte Suprema designado por esta, 1 representante del Poder Ejecutivo, 1 Representante del Senado y 1 Representante de Diputados).

Importante resulta acotar que todos los operadores entrevistados sostuvieron la inconveniencia de incorporar mecanismos de participación ciudadana en la designación de operadores del sistema. Ahora bien, esto no significaría que se pudieran introducir mecanismos de control ciudadano.

1.2. Sistema de remoción de jueces, fiscales y defensores.

A partir de la reforma de 1992, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General solamente pueden ser removidos por juicio político ante la cámara de senadores.

Los jueces y fiscales solamente pueden ser removidos mediante juicio por mal desempeño de sus funciones definido en la ley y por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo, seguido ante el Jurado de Enjuiciamiento; órgano

independiente de la Corte Suprema de Justicia e incorporado en la constitución de 1992.

Conforme al artículo 253 de la Constitución Nacional, el Jurado de Enjuiciamiento, se encuentra integrado por: 2 Ministros de la Corte Suprema de Justicia, 2 Miembros del Consejo de la Magistratura, 2 Senadores y 2 Diputados.

Se discute aún si los defensores públicos serían removidos mediante el sistema de enjuiciamiento de magistrados. Derivado de que existe duda respecto de asignarle o no categoría de magistrados a los defensores públicos, decisión que se encuentra hoy en la Corte Suprema de Justicia, mediante la resolución de una acción de inconstitucionalidad, promovida por una defensora ante la promoción de una querrela por difamación y calumnia.

La cuestión a ser resuelta por la Corte Suprema de Justicia con motivo de la acción de inconstitucionalidad se encuentra referida únicamente a la determinación de si los defensores públicos son o no magistrados. Hecho que incidiría en su naturaleza, ubicación institucional y proyección en el ordenamiento jurídico interno.

En opinión de los entrevistados el sistema de remoción de jueces y fiscales no es adecuado en la práctica, por su falta de independencia real pues los factores políticos siguen influenciando para la remoción de magistrados y este mecanismo es utilizado para presionar tanto a jueces como fiscales en las decisiones jurisdiccionales y en el régimen de la acción, respectivamente, debilitándose de esta forma la independencia de los operadores encargados de impartir justicia y ejercer la acción penal.

Los entrevistados también han coincidido en que el principal factor que incide en la remoción de jueces y fiscales a través del jurado de enjuiciamiento es de naturaleza política.

No existen estadísticas oficiales acerca de la actividad desarrollada por el órgano encargado de la remoción de los operadores del sistema. Si bien, es cierto han existido muchas denuncias sobre la actividad de los jueces y fiscales, en la práctica se han dado muy pocas resoluciones de remoción de magistrados, por mal desempeño de funciones.

Hasta ahora se han dado 2 casos de remoción de jueces por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (cohecho, extorsión y frustración de la persecución penal).

Paralelamente al Consejo de la Magistratura opera el Consejo de Superintendencia que tiene a su cargo: la investigación con relación a denuncias formuladas contra funcionarios del Poder Judicial (Jueces, Defensores y demás

personal de éste organismo), así como recomendar al pleno de la Corte Suprema de Justicia la sanción a ser impuesta al magistrado, siempre que no implique la remoción, o en su caso, la remisión al Jurado de Enjuiciamiento cuando considera que procede la destitución, sobre todo cuando esta va acompañada de un pedido de suspensión del juez.

En el Ministerio Público se encuentra establecida normativamente cómo órganos disciplinarios la Inspectoría General y el Tribunal de Disciplina. Estos órganos operan para los fiscales siempre que la sanción a imponer a los fiscales no sea la remoción.

La forma más utilizadas de hacer valer la responsabilidad de los jueces, son la denuncia ante el Jurado de Enjuiciamiento, dado que en la práctica el sistema disciplinario de la Corte Suprema opera burocráticamente y en el Ministerio Público aún no se ha desarrollado e implementado.

Disciplinariamente, sería conveniente profundizar en el análisis de los sistemas informales de sanciones que operan en la práctica, tanto para jueces, fiscales como defensores. Esto por la poca operatividad de los sistemas formales, los cuales, se ven subordinados a intereses políticos, como ya se destacó.

1.3. Sistema de instrucciones.

A. Sistema de instrucciones para los jueces.

Normativamente sería imposible la emisión directa de instrucciones relativas a la aplicación e interpretación de las normas por parte de los jueces, puesto que atentarían contra la independencia de éstos en su función jurisdiccional.

Formalmente la Corte Suprema de Justicia a través de reglamentos y acordadas regula el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en materia de competencia, organización y funcionamiento.

En dichos instrumentos, como por ejemplo en la “Guía de procedimientos del sistema de ejecución penal”,³ se regula el sistema de ejecución penal estableciendo algunas normas sobre interpretación en la aplicación de instituciones establecidas en el Código Procesal Penal, situación que tornaría obligatoria para los jueces de ejecución la aplicación de dichas normas.

³ Acordada 222 de fecha 5 de julio del 2001.

Discutible, en algunos casos sería deslindar hasta que punto los reglamentos o acordadas contienen directrices obligatorias para los jueces, vulnerando su independencia en la aplicación e interpretación de la legislación, y más preocupante, aún, sería la pervivencia de un sistema informal de instrucciones directas sobre la forma de resolver los casos. Situación, esta última que no es percibida por los operadores como un problema real.

No existe un sistema permanente ni obligatorio en el cual se publiquen las acordadas y reglamentos emitidos por la Corte Suprema de Justicia, tornándose imposible en muchas ocasiones poder acceder a las mismas, dado que tampoco existe una sistematización adecuada de las mismas.

Se tiene conocimiento que incluso para jueces del interior del país se torna muy dificultoso el acceso a las acordadas y reglamentos emitidos por la Corte Suprema de Justicia.

B. Sistema de Instrucciones para los fiscales.

En el Ministerio Público, por el régimen de instrucciones, las mismas pueden ser impartidas por el superior jerárquico, las cuales son obligatorias salvo objeción de quien deba cumplir la instrucción.

Se han emitido diferentes tipos de instrucciones con relación a: procedimientos a seguir en los procedimientos policiales preventivos en materia de incautaciones de vehículos, identificaciones de cadáveres, procedimiento para la recepción de denuncias en hechos punibles contra la autonomía sexual en menores; así como devoluciones de vehículos sin título incautados en los procedimientos de conformidad a los acuerdos bilaterales firmados por Paraguay con Brasil, Argentina y Uruguay.

Al igual que en la Corte Suprema no existe un medio por el cual se publiquen las instrucciones generales. Normalmente las instrucciones se transmiten vía fax o bien se entrega copia en forma personal a quienes están obligados a observarlas.

Conforme a la Ley Orgánica del Ministerio Público existe la obligación de facilitar el conocimiento público de su labor y por ende de posibilitar el control de su gestión. Para ello se han dispuesto como mecanismos los siguientes:

- La Publicación de una memoria anual de labores realizadas que contengan el detalle de la ejecución presupuestaria, y divulgar una síntesis de ella.

- La Presentación anual al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia y al Congreso Nacional, un análisis del servicio prestado, indicando con precisión las dificultades y las necesidades de la institución, con los datos estadísticos correspondientes.
- La Publicación de los reglamentos, las instrucciones generales, los dictámenes y las resoluciones administrativas de mayor relevancia

Otra de las obligaciones impuestas al Ministerio Público consiste en informar objetivamente a los medios de comunicación social sobre los principales asuntos o investigaciones, sin afectar la reserva de las actuaciones judiciales o el principio de inocencia.

C. Sistema de Instrucciones para los defensores.

En general se carece en la defensa pública de un sistema de instrucciones generales, teóricamente deberían de ser emitidas por la Defensora General y las defensoras adjuntas.

2. Transparencia de los procedimientos

2.1. Publicidad de las sentencias.

La legislación paraguaya establece la lectura en voz alta de la sentencia luego de haber sido convocados verbalmente las partes. Luego de la lectura existe la obligación de explicar su contenido en idioma guaraní.

Como excepción, cuando por la complejidad del caso o lo avanzado de la hora se difiera la redacción íntegra de la sentencia, se permite la lectura tan solo de la parte dispositiva y se impone la obligación de que uno de los jueces relate al público, sintéticamente, los fundamentos que motivaron la decisión.

En todos los casos, la sentencia quedará notificada con la lectura íntegra de la misma, debiendo las partes recibir copia de la misma.

Se han advertido cómo problemas para dar a conocer las sentencias, los siguientes: que la lectura de la sentencia se efectúa con posterioridad a los 5 días establecidos en el artículo 399 del Código Procesal Penal, así también la misma se lee íntegramente, en ciertos casos, sin la presencia de los imputados o defensores, aspecto que ha motivado recursos que aún se encuentran pendientes de resolver.

Ambas situaciones, desde el punto de vista normativo, constituyen un vicio en la notificación de la sentencia que tornarían viable el recurso de apelación especial o de casación directa.

Las resoluciones que se dictan dentro de las audiencias de juicio oral, quedan consignadas en el acta de juicio, de la cual, cualquier persona podría requerir copia de la misma al igual que de la sentencia.

Cabe advertir que en la práctica es inusual que personas distintas a los sujetos procesales requieran copia de las sentencias o del acta del juicio.

2.2. Publicidad de debate relativo a otras decisiones de importancia

El modelo normativo prevé que la audiencia preliminar debe desarrollarse en audiencia de carácter oral y pública, como consecuencia de ello, la decisión que la precede, sería la única resolución, distinta de la sentencia, que se dictaría en audiencia pública.

No obstante lo anterior, por interpretación de las normas que regulan la publicidad del proceso, se puede decir que las sentencias de las Cámaras de Apelaciones, con motivo del Recurso de Apelación Especial, o de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, con motivo del recurso de casación, serían de carácter público. La misma suerte correrían las decisiones que precedan a una audiencia celebrada por el juez de ejecución con motivo de incidentes sobre, el cómputo, conmutación, suspensión o ejecución de la pena.

Si bien las decisiones, arriba mencionadas, son de carácter público, en la práctica, se tiene noticia de que solamente ha asistido público a una audiencia preliminar.

Cabe hacer notar que en materia recursiva no existe obligación de realizar audiencias para la sustanciación de los recursos promovidos, de hecho hasta la fecha, únicamente, en una de las salas de apelación se práctico una audiencia con motivo de la sustanciación de un recurso de apelación especial, dicha situación, hace imposible la materialización de la publicidad de las decisiones dictadas por los tribunales de alzada.

La realización de audiencias por los tribunales de alzada (apelación y casación) es obligatoria, únicamente, cuando se ofrece prueba, o bien, cuando alguna de las partes solicita la celebración de la audiencia para exponer verbalmente los argumentos en que sustenta el recurso. Presupuestos que a la fecha de realización del estudio no se han dado, salvo el caso mencionado.

Por lo general, en los recursos, los interponentes no solicitan la realización de audiencias, para sustentar sus alegatos.

Al igual, que las decisiones, de los tribunales de Apelación y Casación en materia de recursos, la publicidad también se ve restringida en la práctica en las decisiones de los juzgados de ejecución de la pena.

Durante la etapa preparatoria (de investigación) opera el principio de la reserva de las actuaciones, como consecuencia de ello, todas las resoluciones dictadas durante esta etapa procesal, aún las dictadas con posterioridad a una audiencia oral.

Las decisiones que se dictan luego de una audiencia oral, durante la etapa preparatoria, se encuentran referidas:

- A la imposición y revisión de medidas cautelares.
- A las decisiones sobre excepciones (incompetencia, falta de acción, extinción de la acción).
- A la suspensión condicional de la persecución penal, cuando se promueve como primer requerimiento fiscal.
- A la conciliación, cuando se promueve como primer requerimiento del fiscal.

Las decisiones que se dictan sin audiencia, durante la etapa preparatoria son las siguientes:

- Resoluciones de allanamiento.
- Resoluciones de secuestro.
- Resoluciones de clausura de locales.
- Resoluciones de autorización de exámenes corporales.
- Resoluciones de designación de consultores técnicos.
- Resoluciones de anticipos probatorios.
- Resoluciones de declaratoria de rebeldía
- Resoluciones sobre inhibitorias y recusaciones.
- Resoluciones sobre reserva de actuaciones.

Las otras actuaciones que se dictan fuera de audiencias públicas son las sentencias en los juicios de jóvenes en conflicto con la ley penal y en los juicios para la imposición de medidas de seguridad.

En general, cabe advertir que si bien durante la etapa preparatoria se encuentra restringida la publicidad de las actuaciones para terceros, este principio no implica que una vez firmes las resoluciones judiciales o bien cuando se ha cumplido el acto que autorizan (allanamiento, secuestro, clausura), la decisión pueda ser pública y consultada por terceros.

Para las partes en principio todas las actuaciones son públicas, salvo cuando el Ministerio Público hubiere solicitado la reserva de actuaciones y el juez lo hubiere otorgado. La reserva de las actuaciones según el diseño normativo solamente puede decretarse por una única vez, siempre que sea imprescindible para la eficacia de un acto durante la investigación y no perjudique el ejercicio de la defensa.

3. Medios de información y consulta

En la práctica, más allá de la consulta directa en los despachos de los jueces, los fiscales y los defensores, se puede afirmar que se carece de mecanismos predeterminados para que el público pueda realizar consultas sobre la marcha de los procesos.

Funciones de información al público, únicamente, las cumplen en el poder judicial y la Oficina de Mesa de Entradas y la Oficina de Sala de Audiencias; y, en el Ministerio Público la Oficina de Mesa de Entradas.

Dichas oficinas proveen de una información básica respecto del juez o fiscal que tiene a su cargo la causa, en el caso de las oficinas de mesa de entradas, a efecto de que el público acuda ante dichos operadores a realizar sus consultas. En el caso de la Oficina de Sala de Audiencias provee información sobre los juicios orales y públicos que se llevarán a cabo.

Importante resulta indicar que dichos servicios son muy básicos y por lo general acuden a requerir la información personas relacionadas con las causas (imputados, víctimas y abogados).

IV. PRÁCTICAS RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LOS IMPUTADOS

1. Defensa Técnica

Normativamente la defensa técnica y material puede ejercerse desde el primer acto del procedimiento. La legislación contempla como primer acto del proceso toda actuación desarrollada luego de las 6 horas siguientes a partir de la comunicación que el fiscal debe realizar al juez, luego de que haya organizado la investigación (CPP, art. 6, 290)

El plazo de las 6 horas ha venido siendo un tema controvertido en el ámbito jurídico paraguayo, como producto de la imprecisión de la norma con relación al momento en que debe iniciarse a computar la obligación del fiscal de comunicar al juez el inicio de la investigación.

Dicha norma plantea un proceso de organización de la investigación, a partir, del conocimiento del hecho punible por parte del órgano encargado de la acción, lo difícil, es determinar el momento en que el fiscal organiza la investigación, para poder iniciar a computar el plazo de las 6 horas. Esto ha dado motivo al planteamiento de nulidades en la investigación, sobre las cuales, incluso ha recaído un fallo judicial en primera instancia que declara nulas las actuaciones del fiscal luego de vencido el plazo de las 6 horas de haber recepcionado la causa.

El argumento para decretar la nulidad de las actuaciones se basa en que al omitir la comunicación del inicio de la investigación dentro del plazo señalado se está afectando la garantía de defensa.

Cómo interpretación contrapuesta se sostiene que: la obligación de comunicar el inicio de la investigación no afecta la garantía de defensa, puesto que no limita al supuesto imputado o el que se considere como tal a ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico le otorga, tanto en el control de los actos de investigación como en la interposición de mecanismos defensivos, o bien, ofrecimiento de práctica de diligencias de investigación.

Por otra parte una interpretación sistémica de la legislación procesal y de la garantía de defensa en juicio requiere, durante la etapa de investigación la presencia obligatoria del imputado y del defensor, únicamente, en ciertos actos de investigación, como por ejemplo, en los anticipos jurisdiccionales de prueba y el reconocimiento de personas. En los otros actos de investigación la presencia de la defensa es potestativa (CPP, art. 317).

Con relación a la designación de defensor, el Código Procesal Penal, otorga al imputado la facultad de designar un defensor de su confianza, en todos los momentos del proceso penal; caso contrario, se le designa de oficio un defensor público, designación sobre la cual el imputado no tiene ninguna injerencia, dado que la causa corresponderá al defensor que se encuentre de turno.

Lo anterior a pesar de que al imputado siempre le corresponderá designar un defensor de su confianza. Dado el sistema de distribución del trabajo adoptado por la defensoría pública sería difícil que un imputado pudiera elegir al defensor público de su confianza.

De hecho en la práctica, cuando una persona es aprehendida, se requiere la práctica de un reconocimiento de persona o una diligencia de urgencia (CPP, art.

321), ordinariamente, se asigna un defensor público para que asista al aprehendido o controle el acto.

En consecuencia básicamente la defensoría pública provee un defensor para los actos que así lo requieran, fundamentalmente, durante la etapa preparatoria, sobre todo en los actos y diligencias que requieren obligatoriamente la intervención de un defensor (reconocimiento de personas, anticipos probatorios, actos de investigación urgentes, la declaración indagatoria ante la fiscalía y la declaración ante el juzgado)

Formalmente en la práctica puede decirse que el imputado está asistido por un defensor durante todo el procedimiento. Sustancialmente, se requiere mejorar el sistema para hacer eficiente la defensa desde el momento en que los defensores asumen la causa.

2. Acceso a los antecedentes de la investigación

Formalmente al imputado le asiste el derecho de tener acceso a la información, para ello, tanto la constitución nacional como el código procesal penal regulan momentos específicos en los cuales al imputado se le debe dar a conocer las pruebas que obran en su contra, estos momentos claves en el proceso son:

Al momento de ser aprehendido (CN, art. 12.1)

Al momento de la declaración indagatoria (CPP, art. 86)

Al momento de correrle traslado sobre el requerimiento conclusivo de la etapa preparatoria (CPP, art. 352)

No obstante, lo anterior, en cualquier momento tiene derecho a disponer de copias de las actuaciones para la preparación de su defensa (CN, art. 17.7), aún antes de la formalización del procedimiento.

En general, dichos momentos prefijados para facilitar el acceso a la información de la investigación son operativos en la práctica. Por fuera de los mismos, el acceso a información queda sujeto a la actividad del defensor en la actualización de la información que se vaya incorporando, o bien, a los requerimientos de copias de las actuaciones por parte del propio imputado.

Con relación al acceso a los antecedentes penales y policiales no existe restricción alguna para los imputados. Los antecedentes penales se requieren en una oficina específica del poder judicial, en donde se presenta fotocopia de la cédula de identidad y el pago de una tasa judicial aproximada de US\$ 8,00. La expedición de la constancia de antecedentes se entrega a más tardar al día siguiente de presentada la solicitud.

Para la obtención de los antecedentes policiales se presenta la cédula en el departamento de Identificaciones, dependiente de la policía nacional, así como el pago de una tasa aproximada de US\$ 1,50. La constancia es entregada en el acto.

En la práctica, normalmente, los antecedentes penales y policiales son requeridos por los fiscales y los defensores públicos, quienes los requieren por escrito y están exentos del pago de las tasas indicadas.

Como consecuencia del principio de publicidad de los actos de gobierno, no existen restricciones para el acceso a información de otros órganos de la administración, sin embargo en la práctica los trámites burocráticos o la falta de sistematización de la información de los órganos del Estado, dificulta la obtención de información.

3. Actuaciones durante la investigación

3.1. Solicitud para la práctica de diligencias y exclusiones probatorias.

Al imputado le asiste el derecho de proponer durante la etapa preparatoria la práctica de diligencias de investigación. Según el modelo normativo, el fiscal no tiene la obligación de realizarlas, pero sí, debe hacer constar las razones de su negativa a practicarlas. La negativa a practicar las diligencias solamente puede basarse en la falta de pertinencia de las pruebas o que sean inútiles para el esclarecimiento del hecho (CCP, art. 318).

Con relación a la policía u otras agencias estatales, no existe disposición ordinaria que regule la potestad del imputado para que practiquen diligencias de investigación en su favor, no obstante, a partir del derecho de petición consignado en la Constitución Nacional podría decirse que nada obsta para que el imputado formule requerimientos en este sentido, recurso que en la práctica no se ha utilizado.

Por otra parte, también es importante tener en cuenta que dado el derecho de petición y de publicidad de los actos de gobierno, el imputado y el defensor, pueden requerir informes a los diferentes entes estatales sobre los registros e informaciones que obren en sus dependencias, los cuales puede hacer valer en su favor.

El Código Procesal Penal excluye la posibilidad de que la policía pueda tomar declaración indagatoria al imputado (CPP, art. 92), por consiguiente, una

declaración prestada por el detenido ante la policía carecería de validez dentro del proceso y en el juicio. No obstante en la práctica la policía dirige un interrogatorio a los detenidos.

Lo anterior, además, de haber sido advertido por los entrevistados, se evidencia en los partes de policía en los cuales se consigna en ocasiones que el detenido a informado “espontáneamente”, recurso que se utiliza como mecanismo para cubrir el interrogatorio policial.

Por otra parte, en los juicios orales se ha advertido que los agentes de policía dentro de su testimonio hace alusión a manifestaciones que han recepcionado de los detenidos, llegando en algunos casos, a ser valorados, por el tribunal, dichos testimonios referenciales.

Como mecanismo para la exclusión probatoria, por haberse vulnerado derechos del imputado, la legislación procesal contempla las nulidades absolutas y relativas.

Las nulidades absolutas pueden hacerse valer en cualquier momento del proceso, mientras las relativas, deben promoverse durante la realización del acto si esta se verifica durante la realización de una audiencia, o bien, dentro de las 24 horas, si por las circunstancias del acto no ha sido posible advertir la nulidad.

En la práctica la exclusión probatoria por nulidad absoluta se hace valer en la etapa intermedia, aún y cuando, se recurre con mucha frecuencia a discutirla durante la etapa preparatoria.

Otra de las prácticas utilizadas es el planteamiento de nulidad durante el juicio, incluso, a pesar de que la exclusión por nulidad hubiere sido rechazada por el juez de garantías, e incluso, ratificado el rechazo por los tribunales de apelación. El reexamen de la decisión por el tribunal de juicio se hace con base en el principio de control horizontal. Lo discutible de esta decisión es que bajo este argumento se están revisando con los mismos argumentos, prácticamente todas las decisiones del juez de garantías; desvirtuándose incluso la actividad depuradora de la etapa intermedia.

3.2. Reclamos contra la policía

En la policía opera como órgano de control interno Asuntos Internos, que es el órgano encargado de investigar la conducta de los agentes de policías ante denuncias por la actuación policial o faltas en el servicio.

A partir de la denuncia formulada se abre un sumario administrativo, luego del cual, se puede imponer al agente de policía una sanción administrativa.

En la práctica según los entrevistados, no se utiliza esta vía, primero por el desconocimiento de dicho procedimiento por parte de la ciudadanía, y luego, por la desconfianza en los resultados que se obtendrían durante el sumario, en donde, según los entrevistados inciden factores políticos y de corrupción.

Los reclamos dentro del proceso, generalmente, tienden a provocar la nulidad de las actuaciones, no así, el procesamiento de los policías por arbitrariedad, aspecto que deja intactas las prácticas policiales, y recarga el proceso de incidentes.

Por otra parte, si bien, el recurso de habeas hábeas puede ser utilizado como acción independiente, no se tiene información de la frecuencia con la que esta acción es utilizada.

3.3. Renuncia de garantías del imputado

El modelo normativo prevé la posibilidad de que el imputado renuncie al juicio oral por vía del procedimiento abreviado. Dicho procedimiento puede ser solicitado por el Ministerio Público, el querellante y el imputado en forma conjunta o por separado (CPP, art. 321).

En la práctica normalmente lo requiere el Fiscal, con el acuerdo del imputado, como forma conclusiva del procedimiento preparatorio (CPP, art. 358), aún y cuando, el modelo normativo aceptaría que se planteara como primer requerimiento fiscal (CPP, art. 351).

Frecuente también es, que la defensa, recurra durante el procedimiento intermedia, específicamente, en la audiencia preliminar a plantear la aplicación de dicho procedimiento (CPP, arts. 353 y 354).

Los presupuestos que deben concurrir para la aplicación del procedimiento abreviado son:

- Que se trate de un hecho punible que tenga prevista una pena máxima inferior a 5 años, o una sanción no privativa de libertad;
- Que el imputado admita el hecho que le atribuye y consienta la aplicación de este procedimiento;
- Que el defensor acredite, con su firma, que el imputado ha prestado su consentimiento libremente.

Sobre el marco penal de los hechos punibles al cual puede aplicarse este procedimiento se han tenido en la práctica diversas interpretaciones. Una de ellas, la más aceptada, es que se puede aplicar a los delitos que incluso tengan contemplada una pena máxima igual a 5 años, esto derivado que su restricción a

una pena menor reduciría, en extremo, los hechos punibles a los que pudiera aplicarse, esta institución, dado que los marcos penales inferiores a cinco años, contemplados en la legislación nacional, son de 2 y 3 años.

La otra interpretación que se ha dado, y, también, por la cual se ha aplicado esta institución, consiste en considerar que el marco penal se encuentra referido a la expectativa de pena, es decir, no se refiere a la sanción penal establecida como máxima para los hechos punibles, sino a la que se espera imponer de conformidad con las circunstancias del caso y los criterios para la medición de la pena.

Si bien, ambas interpretaciones en estricto sentido estarían por fuera de la interpretación literal de la norma, una interpretación sistemática del código penal permitiría la aplicación de esta institución en aquellos casos en que la pena es pasible de ser sustituida por otra pena no privativa de libertad, dado que el código penal permite, en la mayoría de tipos penales cuya sanción es de 5 años, optar por una sanción pecuniaria. De allí, que la primera interpretación resulte más adecuada conforme a la regulación contenida en el Código Procesal Penal.

El índice de causas en las que se aplican por procedimiento abreviado no es significativo, según los datos del año 2000, han salido por esta vía únicamente el 4% del total de causas.

V. PRÁCTICAS RELATIVAS AL RESPETO POR LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS.

1. Atención e información

La le Orgánica del Ministerio Público establece la creación de la Dirección de Asistencia a la Víctima (LOMP, art. 65) que tiene a su cargo la asistencia a las personas ofendidas por los hechos punibles, a los efectos de encarar el proceso penal.

Entre los servicios que presta esta dirección se encuentran:

- Orientación a la víctima con relación a la viabilidad del caso dentro del sistema.
- Orientación a la víctima respecto de los lugares a los cuales puede acudir para que se le brinde una atención, acorde al daño sufrido;
- Diagnósticos victimológicos a ser presentados en el proceso penal;
- La mayor demanda de servicios se centra en casos de violencia intrafamiliar y hechos contra la autonomía sexual.

2. Asistencia legal

Por fuera de la orientación que se le provee a la víctima en la dirección de asistencia a la víctima del Ministerio Público, no existe ningún otro servicio estatal que le provea asistencia jurídica.

3. Medidas de protección

Se carece de un sistema estructura de protección a víctimas. No obstante en la práctica, este servicio, en casos de connotación y siempre que el fiscal lo requiera se proveen mecanismo de protección, fundamentalmente de custodia policial, o bien, de refugio..

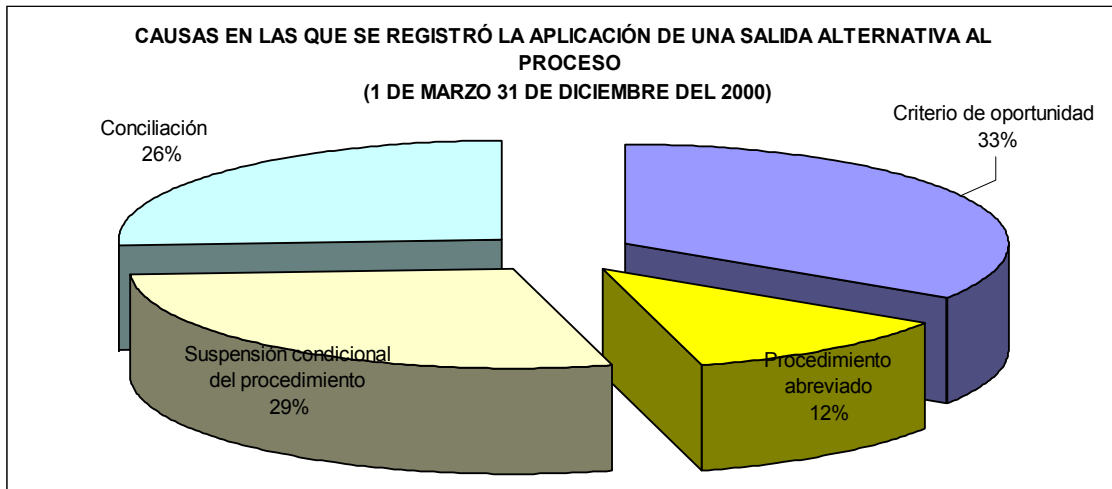
4. Reparación

Dentro del proceso penal se contemplan como mecanismos orientados a la reparación: el criterio de oportunidad, la suspensión condicional del proceso y la conciliación.

Cabe advertir que tanto para el criterio de oportunidad como para la suspensión condicional, no es requisito que el daño haya sido reparado, sino basta con que se haya suscrito un acuerdo para la reparación, o que el imputado haya demostrado voluntad de reparar el daño ocasionado.

El modelo normativo habilita a todas las partes, incluyendo, la víctima constituida como querellante a proponer la aplicación del criterio de oportunidad, la suspensión condicional y la conciliación en la etapa intermedia (CPP, art. 353). Durante la audiencia preliminar (dentro del procedimiento intermedio) el juez se encuentra obligado a intentar la conciliación de todas las partes y proponer la reparación integral del daño social o particular causado (CPP, art. 354).

Otro mecanismo de reparación reconocido, que opera como mecanismo de extinción de la acción se da en los delitos contra los bienes de las personas y en los delitos culposos, cuando se ha reparado integralmente del daño particular o social causado y lo admite la víctima o el Ministerio Público, en su caso (CPP, art. 25 inc. 10).



Si bien los datos estadísticos, han tenido que ser reconstruidos, los cuales no son del todo confiables, a manera de ejemplo se advierte un uso considerable de mecanismos reparatorios, en especial, la conciliación, que representa, de todas las salidas alternas al proceso ordinario, un 26%. Este dato es importante si se toma en cuenta que la conciliación constituye el mecanismo reparatorio por excelencia, y que en los otros mecanismos no es requisito indispensable la reparación. Se carece de información sobre la cantidad de acuerdos reparatorios cumplidos.

CAUSAS EN LAS QUE SE APLICÓ UNA SALIDA ALTERNATIVA
(1 DE MARZO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000)

VALORES ABSOLUTOS

1

SALIDA ALTERNATIVA	CAUSAS	PROCESADOS
Criterio de oportunidad	147	183
Procedimiento abreviado	50	56
Suspensión condicional del procedimiento	123	130
Conciliación	111	145
TOTAL	431	514

De los datos a los cuales se tuvo acceso se puede inferir que del total de causas ingresadas al Ministerio Público (11.587), salieron mediante un mecanismo alternativo al procedimiento ordinario el 3.80%, y del total de causas que llegaron a los juzgados de primera instancia (3728) un 11.56%.

Con relación al total de causas que tuvieron alguna salida del sistema (1320), las salidas alternativas representan un 32.65%.

El ejercicio de la acción reparadora conjuntamente con la penal no se encuentra prevista en el sistema normativo. Esta puede ejercerse ante el juez penal que dictó la sentencia, luego de dictada la condena o la resolución que imponga una medida de seguridad.

Actualmente no se ha promovido ningún juicio de reparación conforme el modelo diseñado en el Código Procesal Penal, motivo por el cual no se podrían hacer ponderaciones respecto de su funcionamiento.

En general, la víctima tiene poca influencia respecto de la actividad del Ministerio Público, con relación a la decisión sobre la solución del caso o la forma de llevar adelante la persecución penal, no obstante, la víctima sin necesidad de constituirse como querellante puede impugnar la desestimación o el sobreseimiento definitivo (CPP, art. 68 inc. 5).

De igual forma, la víctima tiene el derecho a ser escuchada antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que lo solicite (CPP, art. 68 inc. 4), sin que la posición de la víctima sea vinculante para el fiscal. Se carece de información de si la víctima, no constituida como querellante, ha impugnado en algún caso la decisión de archivo o sobreseimiento definitivo.

VI. MEDIDAS CAUTELARES

1. Aspectos generales

Además de la aprehensión, detención y prisión preventiva la legislación nacional regula, entre las medidas alternativas o sustitutivas; las siguientes:

- El arresto domiciliario, en su propio domicilio o en el de otra persona, bajo vigilancia o sin ella;
- La obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada, quien informará periódicamente al juez;
- La obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante autoridad que él designe;
- La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;
- La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar determinados lugares;
- La prohibición de comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa, y,

La aprehensión procede únicamente en los casos de delito flagrante o de orden de detención expedida por el Ministerio Público o el Juez.. Corresponde a la policía practicar las aprehensiones cuando se dan dichos supuestos, debiendo poner al aprehendido, dentro de las 6 horas siguientes, a disposición del Ministerio Público, si se tratare de una persona mayor de edad, o al juez penal de garantías, si se tratare de un menor.

La orden de detención la puede emitir el Ministerio Público o el juez, en los casos siguientes:

- Cuando sea necesaria la presencia del imputado y exista la probabilidad fundada para sostener, razonablemente, que es autor o partícipe de un hecho punible y que puede ocultarse, fugarse o ausentarse del lugar;
- Cuando en el primer momento de la investigación sea imposible individualizar a los imputados y a los testigos y se deba proceder con urgencia para no perjudicar la investigación, evitando que los presentes se alejen del lugar, se comuniquen entre sí y que se modifique el estado de las cosa y de los lugares; y
- Cuando para la investigación de un hecho punible sea necesaria la concurrencia de cualquier persona para prestar declaración y se negare a hacerlo.

En todos los supuestos si luego de la detención, el fiscal considera la aplicación de una medida cautelar de prisión preventiva o medida sustitutiva o alternativa deberá poner al detenido a disposición del juez dentro de las 24 horas siguientes a la detención para que, éste, resuelva la imposición de las medidas cautelares u ordene la libertad.

Para la imposición de la prisión preventiva u otras medidas alternativas de carácter personal o real es preciso que concurren con los siguientes presupuestos:

- Que existan elementos de convicción suficientes sobre la existencia de un hecho punible grave;
- Que sea necesaria la presencia del imputado y existan hechos suficientes para sostener, razonablemente, que es autor o participe de un hecho punible;
- Cuando por la apreciación de las circunstancias del caso particular, existan hechos suficientes para suponer la existencia de peligro de fuga o la posible obstrucción por parte del imputado de un acto concreto de investigación.
- Que el imputado haya sido oído por el juez,;y,
- Que la imposición de la medida cautelar haya sido requerida por el fiscal.

En la práctica la imposición de la prisión preventiva, así como de las otras medidas cautelares se está resolviendo prácticamente en una audiencia formal ante el juez, en la que están presentes únicamente el imputado y su defensor. Excepcionalmente, a la audiencia acude el fiscal.

Ordinariamente, según los entrevistados, el juez impone la medida cautelar requerida por el fiscal, situación, que torna formal la presencia del defensor, en la declaración ante el juez.

Como consecuencia de lo anterior, no existe una audiencia de carácter contradictorio en el que se discuta la necesidad o proporcionalidad de la medida cautelar impuesta.

Frente a la aprehensión y detención operan como recursos extraordinarios el habeas hábeas. En el caso de la prisión preventiva y las otras medidas cautelares, como sus modificaciones procede el recurso de apelación, dentro de los 5 días.

2. Defensa, control y funcionamiento práctico

En general la defensa técnica se encuentra garantizada previamente a la imposición de una medida cautelar, prácticamente, no se tiene información de que se hayan llevado a cabo audiencias ante los juzgados en que se hubiere escuchado al imputado, previamente a la determinación de la medida cautelar sin que el imputado fuere asistido por un defensor.

La ejecución de la prisión preventiva se encuentra sujeta, exclusivamente, a control judicial, mientras que, las medidas alternativas y sustitutivas pueden ser controladas también por órganos administrativos, quienes deberán remitir informe al órgano jurisdiccional, sobre el cumplimiento de las medidas.

En la práctica existen deficiencias de diferente naturaleza en el control de las medidas cautelares. Un primer problema, se da con la falta de fundamentación de las resoluciones judiciales que imponen las medidas cautelares y la ratificación de los tribunales de sentencia.

Otro de los problemas que se perciben en el sistema es la falta de un sistema de asesoría de prueba que permita el control de los sujetos a medidas alternativas y sustitutivas, a manera de generar confianza en los órganos jurisdiccionales para la imposición de este tipo de medidas en lugar de la prisión preventiva.

Si bien se carece de información sobre la proporción de medidas cautelares que se aplican, la última información de la Corte Suprema de Justicia da cuenta que los presos preventivos alcanzan hoy solamente el 56%, por sobre el 96% de presos sin condena. Cabe advertir que estos datos no son confiables.

Otro aspecto que genera problemas en la imposición de la prisión preventiva es que no obstante el sistema normativo crea un régimen diferenciado de presos sujetos a proceso y condenados, en la práctica, esta disposición no se cumple, incluso, existen menores de edad guardando reclusión en prisiones de adultos.

VII. OTROS TEMAS

1. Menores de edad

La edad penal se establece en 14 años (CP, art. 21). Quién se encuentre entre 14 años cumplidos y 20 años, inclusive, es sometido a un procedimiento, en el cual, rigen las reglas para el procesamiento de adultos, con excepciones especiales, para la determinación de la responsabilidad penal e imposición de las medidas que correspondan (CPP, art. 427).

Para la determinación de las medidas se utiliza el mismo marco penal que para los adultos (mayores de 20 años). Para la determinación de la responsabilidad se considera atenuante el que el autor tenga entre catorce y diez y ocho años de edad (CP, art. 322).

Las reglas especiales establecidas para el procedimiento de menores; en particular se encuentran referidas a:

- La prohibición de acumular el proceso seguido contra un menor con el de un adulto cuando en una misma causa hubieren menores y mayores imputados (CPP, art. 48)
- La recepción de la declaración del imputado menor de edad estará a cargo del juez penal (CPP, art. 427 numeral 2).
- La restricción a la publicidad, salvo que el imputado o su representante legal requieran la publicidad del juicio (CPP, art. 427 numeral 6).
- La cesura obligatoria del juicio (CPP, art. 427 numeral 9).
- La realización de una investigación socio-ambiental, debiendo el perito informar en el juicio (CPP, art. 427 numeral 8)

De las reglas enunciadas, en el interior del país, hay regiones en las que no se realiza el estudio socio-ambiental del menor; situación que viola las reglas especiales establecidas. Aún no se tiene información de los efectos procesales ante la ausencia del informe socio-económico.

Otra desviación a las reglas especiales que rigen este procedimiento se está dando al sustanciar, en la práctica, conjuntamente el juicio de coacusados adultos con menores de edad.

No se cuenta con información sobre el total de casos en los que se aplica el procedimiento para menores, sin embargo, del total de casos asignados en el periodo que va del 1 de marzo del 2000 hasta el 31 de marzo de dicha fecha se determinó que únicamente el 6% del total de causas eran asignadas a la fiscalía del menor.

CAUSAS ASIGNADAS A LAS UNIDADES FISCALES

MARZO 2000-MARZO 20011

Unidad Fiscal	Cantidad	Porcentaje
- Delitos ecológicos	141	1,0%
2- Delitos económicos	71	0,5 %
3- Fiscalía Adjunta Penal	193	1,4 %
4- Minoridad	791	6,0 %
5- Unidad de Análisis	2.799	20,7 %
6- Unidades Fiscales ordinarias *	8.330	61,7 %
7- Fiscales individuales	1.115	8,3 %
8- Propiedad intelectual	59	0,4 %
TOTAL	13.499	100,0 %

Se carece de un régimen especial para el tratamiento de víctimas menores de edad, salvo, cuando éstas sean a su vez testigos en el proceso o el juicio.

Para los testigos menores de 14 años

se prevé que éstos puedan a través de sus representantes legales abstenerse de declarar, en caso de declarar siempre lo deberán hacer en presencia de su representante legal (CPP, art. 205)

Además de la regla descrita se establece que: en el juicio, el interrogatorio de un menor será dirigido por el presidente, cuando lo estime necesario, en base a las preguntas presentadas por las partes, pudiendo hacerse valer de la asistencia de un pariente del menor o de un experto en psicología u otra ciencia de la conducta (CPP, art. 391).

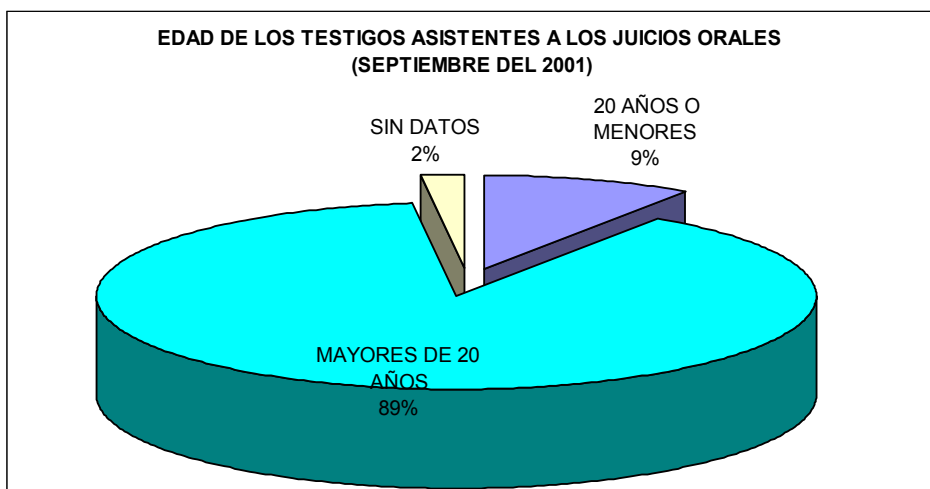
Con relación a la facultad de dirección del interrogatorio se han adoptado dos modalidades, dependiendo de la interpretación del tribunal y de la edad del testigo, es decir, si es menor de 14 años o mayor pero menor de 20.

Una de ellas consiste en que el presidente del tribunal, previa recepción por escrito de las preguntas de las partes, formula las preguntas al testigo, permitiendo, también, en algunos casos, según la interpretación del tribunal, que las partes le dirijan preguntas directamente al testigo.

La otra modalidad adoptada, menos utilizada, consiste en permitir que las partes formulen directamente las preguntas, en la cual el presidente del tribunal ejerce un mayor control del interrogatorio.

El presidente en todos los casos, está facultado para suspender el interrogatorio en cualquier momento, cuando las preguntas que se le dirijan afecten la serenidad del testigo.

Sobre la cantidad de testigos menores de edad, se carece de información, no obstante, en los juicios observados durante el mes de septiembre del año 2001, del total de testigos que prestaron declaración, solamente el 9% tenían 20 años o menos.



2. Diversidad cultural

El procedimiento especial para pueblos indígenas se aplica en los siguientes casos:

- Cuando el imputado sea miembro y viva permanentemente en una comunidad indígena;
- Cuando la víctima sea la comunidad u uno de sus miembros residentes.

Operan, para el esclarecimiento y juzgamiento de dichos hechos, básicamente las reglas del procedimiento ordinario con disposiciones especiales para cada etapa procesal.

Como característica común durante todo el procedimiento se encuentra prevista la participación de un perito cultural (CPP, arts. 433, numeral 1, 434 numeral 1, 435 numeral 1).

Según el diseño normativo los peritos culturales deben seleccionar, de la lista elaborada por la Corte Suprema de Justicia, previo concurso. Dicha lista a la fecha no se ha confeccionado, lo cual, en los procesos que se están dando podría originar la nulidad del juicio (CPP, art. 438). Precisamente, aún se encuentra pendiente de resolver un recurso de casación en una causa en la que durante la etapa preparatoria no se designó perito alguno para asistir al fiscal en la investigación.

Durante la etapa preparatoria el rol del perito cultural consiste básicamente en: Asistir al fiscal en la investigación; y, dictaminar en caso de imposición de medidas cautelares, sobre las condiciones de vida del procesado en prisión, que considere

las características culturales del imputado y, en su caso, formular las recomendaciones tendientes a evitar la alineación cultural

En la etapa intermedia el rol del perito consiste en aconsejar a las partes (Ministerio Público, Imputado, víctima) y miembros de la comunidad designados por ésta, para elaborar, de común acuerdo un modo de reparación, en la que se permiten la adopción de formas aceptadas por la cultura de la etnia, siempre que no vulneren los derechos fundamentales establecidos en la Constitución el Derecho internacional vigente.

Si en la etapa intermedia se llega a un acuerdo reparatorio, el juez, lo homologará y suspenderá el procedimiento. En la resolución de homologación el juez deberá establecer el plazo máximo para la denuncia de cualquier incumplimiento. Vencido dicho plazo, sin que exista incumplimiento, el juez, de oficio, declarará, extinguida la acción penal, la cual es inapelable.

De no arribarse a un acuerdo o en caso de incumplimiento del convenido, el juez procederá conforme a las reglas comunes, es decir, a convocar a una audiencia preliminar y resolver la procedencia o no de la apertura a juicio.

Para el juicio, se deberá designar por sorteo un nuevo perito, el cual deberá: emitir un dictamen a ser valorado por el tribunal conforme a las reglas comunes; y, participar en la deliberación del tribunal con voz, pero sin voto.

Las reglas del juicio podrán ser variadas por el tribunal, atendiendo a las características culturales de la etnia a la que pertenece el procesado, siempre que no se afecten los principios y garantías previstas en la Constitución, el derecho internacional vigente y el Código Procesal Penal. Dicha variación debe ser comunicada con antelación a las partes.

En la fundamentación de la sentencia se debe dejara constancia del derecho consuetudinario aplicado o invocado en el procedimiento, tanto en lo concerniente a la solución del caso como a las modificaciones procesales, determinando el alcance y sentido de las mismas.

Para la ejecución de la pena privativa de libertad no superior a dos años, se permite que cualquier representante legal a la que pertenece el condenado presente al juez de ejecución, una alternativa para la ejecución de la sanción, siempre que le sea más favorable y sea congruente con el fin de la pena establecido en la Constitución Nacional y se respete la identidad cultural del condenado.

Sobre la aplicación de las reglas establecidas para el juzgamiento de los hechos punibles relacionados con pueblos indígenas no se tiene información sobre la cantidad de causas en las que se ha aplicado.

A la fecha se tiene conocimiento de un caso que ha llegado a sentencia, habiéndose, impugnado la misma por haber vulnerado durante todo el procedimiento las reglas relacionadas a la intervención del perito cultural, fundamentalmente, porque el fiscal no fue asistido durante la investigación por un perito cultural, ni se le dio intervención, en la etapa intermedia, para aconsejar a las partes ni a los miembros de la comunidad en la formulación del acuerdo reparatorio.

Se tiene información de que se han iniciado en el interior del país dos casos, que están tropezando con la ausencia del listado de peritos culturales que debió haber elaborado la Corte Suprema de Justicia, previo concurso, y para lo cual, se está recurriendo a peritos del Ministerio Público.

3. Medidas de seguridad

El sistema normativo establece una serie de reglas que operan en los procedimientos en los que es procedente la aplicación de medidas de mejoramiento.

Dichas reglas se encuentran orientadas básicamente a:

- Delegar en el representante legal, del imputado, las facultades que el ordenamiento jurídico le atribuye al procesado, salvo aquellas de carácter personal;
- Excluir como requisito para la presentación de la acusación, la declaración previa del acusado, sin perjuicio de que el representante legal pueda manifestar cuanto considere conveniente para la defensa de su representado;
- La tramitación separada del procedimiento en caso de coimputados capaces e incapaces;
- La restricción de la publicidad del juicio;
- La legitimación de la ausencia del imputado durante el juicio, cuando sea imposible a causa de su estado o inconveniente por razones de orden, seguridad, o salud, caso en el cual será representado por su representante legal;
- La sentencia solo podrá versar sobre la absolución o sobre la aplicación de una medida de seguridad.

A la fecha, no se tiene información, de que este procedimiento se hubiere aplicado en la práctica, motivo por el cual, no se pueden hacer valoraciones del mismo.

4. Control de la ejecución de las penas

El control sobre las decisiones de las autoridades penitenciarias, a cargo de quienes se encuentra la ejecución de la pena, se efectúa a través del Juez de Ejecución de oficio o a solicitud de parte.

Dicho sistema de control, básicamente, inició a operar a partir del 7 de septiembre del presente año en donde entraron a funcionar 6 juzgados de ejecución, si bien, a mediados del año pasado entró a funcionar un juzgado de ejecución su actividad se centró en el montaje del juzgado y el establecimiento de los mecanismos de trabajo del mismo.

Derivado de lo anterior, más allá de los mecanismos normativos, no es posible ponderar la forma en que se puede llevar a cabo dicho control, ni se cuentan con datos sobre su funcionamiento.