
Ministerio Público y derechos humanos

*César Báez Samaniego **

I. Introducción. Las Constituciones del Paraguay y el Ministerio Público

Haciendo un resumen histórico de las Constituciones de la República del Paraguay, se puede constatar que el Reglamento de Gobierno de 1844 no hace ninguna referencia al Ministerio Público como figura constitucional, y con relación a los tribunales y jueces establecidos se remite simplemente a lo decidido en el Congreso Extraordinario llevado a cabo el 25 de noviembre de 1842. El artículo 3 dispone que la facultad de aplicar las leyes reside en los jueces y tribunales establecidos por la ley.

La Constitución de 1870, a pesar de contener un amplio catálogo de derechos y garantías individuales, no trajo la democracia al Paraguay y facilitó más bien un estado de anarquía permanente. Tampoco ésta hace una referencia explícita al Ministerio Público. En el artículo 102 simplemente menciona que el Poder Ejecutivo nombra a los magistrados del Superior Tribunal de Justicia con acuerdo del Senado y a los demás empleados inferiores de la administración de justicia con acuerdo del mismo Tribunal Superior.

La Constitución de 1940 no puede ser considerada democrática en su origen y mucho menos en su contenido, si bien es la primera que establece todo un capítulo con rango constitucional sobre el Ministerio Público. En éste señala que el Poder Ejecutivo designará al fiscal general del Estado,¹ pero que para ello debe contar con el acuerdo de la Cámara de Senadores.² Asimismo,

* Asesor jurídico de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado.

¹ Artículo 209 de la Constitución de 1940.

² Artículo 180 de la Constitución de 1940.

entre las atribuciones del Ministerio Público se destaca el inciso 1 del artículo 214, que lo obliga a velar por el respeto y la garantía de los derechos constitucionales, en tática referencia a los derechos humanos.

La Constitución de 1967 legitima la dictadura stronista y permite la reelección indefinida del presidente. Fue elaborada bajo un estado de sitio y estando el país en flagrante violación de los derechos humanos. Contiene todo un capítulo³ que establece las funciones, las condiciones y el modo de elección del fiscal general del Estado. El procedimiento de elección es el mismo que el de la Constitución 1940: el Poder Ejecutivo designa al fiscal general del Estado conforme al artículo 211 y con acuerdo de la Cámara de Senadores, y la primera atribución del Ministerio Público es velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales. Sin embargo, bajo la supuesta vigencia de esta Constitución se cometieron las violaciones más graves a los derechos humanos, que ocasionaron la muerte o desaparición de un incierto número de personas. Son los casos de los campesinos de las Ligas Agrarias de la década de los setenta; los crímenes de la policía política stronista contra supuestos disidentes políticos como los entonces dirigentes del Partido Comunista Miguel Ángel Soler y Derlis Villagra, Mario Shaerer Prono, los hermanos Ramírez Villalba, Juan José Farias —muerto en la pileta de Investigaciones por confusión de identidad— y tantos otros; los fallecidos en las cárceles de la dictadura, detenidos en el Paraguay o secuestrados de la Argentina para ser torturados y asesinados en el Paraguay, como el caso del doctor Agustín Goiburú, dentro del operativo Cóndor, que unió las dictaduras de la Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay en un intercambio de prisioneros políticos.

En el periodo 1960-65 la dictadura stronista sufrió la invasión de guerrillas armadas, con crímenes aberrantes de los capturados que inclusive fueron lanzados vivos desde los aviones, método que posteriormente usaría la dictadura de Videla y sus sucesores en la Argentina. Cabe resaltar que durante el periodo 1967-1980 se evidencia el auge de la violación sistemática de derechos humanos en el Paraguay. Como nunca, durante dicho periodo los jueces y los fiscales evadieron la investigación de estos hechos.

La Constitución de 1992 fue el resultado de la primera Asamblea Nacional Constituyente, cuatro años después de la caída de la dictadura stronista. La Asamblea fue convocada bajo la presidencia del jefe militar que en un cruento golpe derrocó al dictador Alfredo Stroessner.

Dicha Constitución se convierte en un hito histórico al contemplar los derechos y garantías fundamentales del ser humano, como la libertad de prensa y de expresión, y establecer por primera vez la división e igualdad entre los tres poderes del Estado. Asimismo, despoja al presidente de la República de la

³ Capítulo X de la Constitución de 1967.

prerrogativa de designar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y al fiscal general del Estado.

Además, representa un extraordinario avance en materia de derechos humanos respecto a las Constituciones anteriores, al enunciar su artículo 45 que los derechos y garantías contenidos en ella no deben entenderse como negación de otros derechos que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar derecho o garantía alguno.

II. Sistema de justicia, Constitución de 1992 y nuevo Código Procesal Penal

El sistema de justicia instaurado en el Paraguay con la Constitución de 1992 y con los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal está compuesto de cinco instituciones, que son: 1°) *la Corte Suprema de Justicia con los demás tribunales y juzgados*; 2°) *el Ministerio Público, también llamado Fiscalía General del Estado*; 3°) *el Consejo de la Magistratura*; 4°) *el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados*; y 5°) *el Tribunal Electoral de la República*. Sobre estos cinco ejes se asienta la justicia para precautelar la garantía del debido proceso y el Estado de Derecho. El mencionado sistema de justicia está complementado por instituciones tales como la *Defensoría del Pueblo* —institución constitucional—, el *sistema penitenciario* —integrado al Ministerio de Justicia y Trabajo— y la *Policía Nacional*.

Con este sistema se ha introducido un cambio fundamental en el Ministerio Público. Esta institución, como nunca antes, ha adquirido un rol fundamental en el proceso y la consolidación del Estado de Derecho. Actualmente, el Ministerio Público es el responsable de la acusación y el impulso procesal contra los delitos de acción penal pública. Asimismo, a través del nuevo Código Procesal Penal, el Ministerio Público dejó de ser un instrumento legitimador de la arbitrariedad policial o del impulso procesal de magistrados.

Sin embargo, a pesar del control de la investigación criminal por parte de los fiscales del Ministerio Público, aún son numerosos los casos de lesiones corporales producidas por agentes públicos, y las víctimas de las torturas de la Policía Nacional, fundamentalmente en el interior del país, siguen siendo las personas de pocos recursos económicos, quienes no pueden comprar su libertad ni recurrir a padrinzagos. Aun cuando hasta la notificación de la detención de un sospechoso a los fiscales competentes deben transcurrir como plazo máximo seis horas, este tiempo es suficiente para aplicar apremios ilegales a sospechosos de cometer delitos o simplemente a víctimas inocentes de la animadversión de los agentes públicos.

En relación con la falta de adecuación de la Policía a los principios de un Estado de Derecho y con los viejos vicios de la prepotencia, es notorio que la fuerza policial paraguaya actual no sólo no reúne condiciones para prevenir los delitos con implicaciones sociales, sino que recurre a actos de represión en situaciones de ocupaciones ilegales de tierra por parte de campesinos, así como ante los cierres de las rutas o caminos públicos. En estos casos con mucha frecuencia la represión rebasa ampliamente los límites de la disuasión. Tanto es así, que cada vez que se efectúa una desocupación o un desalojo suele haber una o más víctimas fatales que generalmente han recibido disparos de armas de fuego.

Las reiteraciones de muertos y heridos de bala entre los invasores y ocupantes han impulsado al fiscal general del Estado a dictar una resolución que se dio a conocer a todos los fiscales de la República. Ésta lleva el número 09/03, de fecha 6 de octubre del 2003, y contempla textualmente:

Todos los Procedimientos e intervenciones fiscales que impliquen desalojos masivos deberán dar aviso a la oficina de Derechos Humanos y al Fiscal Adjunto con el objeto de planificar las actuaciones fiscales para asegurar su eficacia y velar por el respeto y la vigencia de los Derechos Humanos consagrados en nuestra Carta Magna y en los tratados suscritos y ratificados por nuestro país.

Esta resolución fue dictada a fin de efectuar un mejor control del desempeño de la Policía Nacional, dando activa participación al Departamento de Derechos Humanos.

III. El Ministerio Público y los delitos considerados como violaciones a los derechos humanos

El Ministerio Público ha dado dos pasos altamente positivos con relación a la protección de los derechos humanos y a la persecución de los delitos que representan en sí mismos flagrantes violaciones a estos derechos. El primero de ellos fue la creación del Departamento de Derechos Humanos, durante el periodo 1995-2000, bajo la iniciativa del entonces fiscal general del Estado. Dicho departamento tiene como función fundamental recibir denuncias de cualquier ciudadano o ciudadana víctima de violaciones de derechos humanos.

Posteriormente, ya bajo la dirección del actual fiscal general del Estado, se puede constatar otro paso importante, cual es la creación de Unidades Fiscales Especializadas en Derechos Humanos con asiento en la capital del país. Estas unidades tienen a su cargo:

[...] el ejercicio de la persecución y acción penal en los hechos punibles considerados como violaciones a los derechos humanos, en especial en aquellas causas, consideradas como tales en las que se encuentran involucrados funciona-

rios públicos acusados de haber cometido tales hechos en el ejercicio de su cargo o con motivo del mismo.

Estas Unidades Especializadas tienen como competencia directa la investigación de los siguientes delitos: *toma de rehenes* (artículo 127 del CP); *lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas* (artículo 307); *coacción respecto de declaración* (artículo 308); *tortura* (artículo 309); *persecución de inocentes* (artículo 310); *ejecución de penas contra inocentes* (artículo 311); *violación de secreto de correo y telecomunicación* (artículo 317); *genocidio* (artículo 319); y *crímenes de guerra* (artículo 320).

La competencia de los fiscales de la Unidad de Derechos Humanos tiene alcance en todo el territorio de la República, y los agentes fiscales locales deben actuar como coadyuvantes de aquéllos. Las resoluciones que guardan relación con la creación de la Unidad Fiscal de Derechos Humanos y su competencia exclusiva en los hechos punibles mencionados son las resoluciones n° 1.106, de fecha 22 de agosto del 2001, y su ampliación por resolución n° 1.147, del 30 de agosto del 2001.

IV. Función investigativa: los fiscales de la Unidad de Derechos Humanos

Como se ha mencionado, se han creado tres Unidades Fiscales Especializadas en Derechos Humanos. Con asiento en Asunción, están dedicadas especialmente a la investigación de denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas tanto en la capital como en cualquier parte del territorio de la República.

Si bien en Asunción se recibe la mayoría de las denuncias, incluyendo aquéllas del área metropolitana, es evidente que esta clase de delitos en su mayor parte se cometen en el interior de la República y especialmente en las zonas rurales, y en general no se denuncian a los magistrados competentes ni a los fiscales de la Jurisdicción por el temor generalizado que aún persiste entre los afectados, generalmente campesinos económicamente insolventes.

Además, cualquier fiscal del interior de la República que entienda en los delitos de acción penal pública considerados violaciones de derechos humanos tiene la obligación de denunciar dichos delitos a la Mesa de Entrada dependiente del Ministerio Público en Asunción, para que la denuncia sea remitida a las Unidades Fiscales Especializadas de Derechos Humanos y éstas impulsen las investigaciones correspondientes.

Existen varias denuncias realizadas por los fiscales en lo penal de turno, quienes en el momento de tomar la primera declaración a los detenidos observan en ellos rastros de lesiones o torturas probablemente producidas en dependencias

policiales. Desgraciadamente, las actuaciones policiales en la mayoría de las causas abiertas por violación de derechos humanos se realizan sin orden judicial alguna y por propia iniciativa de la Policía, sin que exista flagrancia en la comisión de los delitos. La Policía se guía por referencias absolutamente informales, a pesar de que existen reglamentaciones policiales y leyes que regulan al respecto, como los Códigos Penales de Fondo y de Forma vigentes en el país.

La ley n° 1562/2000 (Ley Orgánica del Ministerio Público), que define la función del Ministerio Público, declara en su artículo 1°:

El Ministerio Público es un órgano con autonomía funcional y administrativa, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales, promover la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y de los derechos de los pueblos indígenas, y ejercer la acción penal en los casos en que para iniciarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte.

Cabe resaltar asimismo que por primera vez se crea la Dirección de Asistencia a la Víctima, la cual cumplirá todas las funciones de asistencia a las personas ofendidas por los hechos punibles, a los efectos de encarar el correspondiente proceso criminal.

V. Estructura jurisdiccional del Ministerio Público

El Ministerio Público está conformado por una red de fiscales adjuntos, agentes fiscales, relatores fiscales y asistentes fiscales, en orden jerárquico, bajo la dirección y control del fiscal general del Estado.

En orden jerárquico existen actualmente cinco fiscales adjuntos que abarcan por un lado departamentos de la Cordillera, Paraguari y el área metropolitana de la ciudad de Asunción, conformada por las ciudades del departamento Central; el responsable superior de los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú; la responsable de los departamentos de Caaguazú, Guairá y Caazapá; el responsable de los departamentos de Itapúa, Ñeembucú y Misiones; y por último el encargado de los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay. El fiscal general del Estado tiene a su cargo los departamentos del Chaco paraguayo.

Existen actualmente 14 fiscalías regionales, a las que se añaden para el ejercicio tres más —Mariscal Estigarribia, Pozo Colorado y Fuerte Olimpo—, con lo que suman un total de 17 fiscalías regionales en toda la República. Amén de las tres mencionadas, las otras 14 tienen asiento en las ciudades de Caacupé, Ciudad del Este, Coronel Oviedo, Encarnación, Villarrica, Pedro Juan Caballero, San Juan Bautista de las Misiones, Con-

cepción, Pilar, Filadelfia, Paraguari, San Pedro de Ycuamandyjú y Caazapa, Salto del Guairá, todas ellas capitales departamentales. Las 17 fiscalías regionales están supervisadas por los cinco fiscales adjuntos y a su vez por el fiscal general del Estado.

VI. Órganos administrativos de promoción de los derechos humanos: el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público y el voluntariado

Desde su creación, el Departamento de Derechos Humanos se ha fortalecido notablemente con la incorporación de nuevos asistentes fiscales, así como de funcionarios administrativos y psicólogos.

Actualmente, el Departamento de Derechos Humanos ha venido colaborando en forma cotidiana y permanente con las Unidades Fiscales de Derechos Humanos. Para ello ha elaborado un informe completo y actualizado de la situación de las causas motivadas por violaciones de los derechos humanos en toda la República, informe que se ha tomado a los efectos del conocimiento de las causas y atendiendo a que los fiscales de Derechos Humanos no sólo tienen competencia en los juicios de esta naturaleza, sino también en otros procesos del fuero penal común, con la consiguiente recarga de trabajo. El Departamento de Derechos Humanos ha asumido el deber de colaborar en la investigación de las causas, tomando audiencias y realizando cuantas diligencias sean necesarias para ayudar a la celeridad de los impulsos investigativos.

Asimismo, este Departamento se encarga de recibir denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de las víctimas, sus familiares o representantes legales. Además, en función de las informaciones que proporcionan los medios de comunicación, se encarga de oficio de constituirse en el lugar donde se encuentran las víctimas, a los efectos de tomar las denuncias sobre dichos delitos y las circunstancias de los hechos.

Otra de las actividades que realiza el Departamento de Derechos Humanos es la visita periódica a los centros de reclusión. En ese sentido, se ha elaborado un archivo de reclusos, hombres y mujeres, en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, el Correccional de Mujeres Buen Pastor, el Centro Educativo de Itauguá y otros, a los efectos de hacer el correspondiente seguimiento de las causas de los internos y evaluar su situación procesal.

Finalmente, cabe resaltar que el Departamento de Derechos Humanos, conforme instrucciones precisas del fiscal general del Estado, ha tomado particular responsabilidad en la observación y el control de los desalojos masivos, a los efectos del desbloqueo de las rutas de los inmuebles privados, a fin de supervisar el comportamiento policial en las medidas represivas efectuadas

por orden judicial, debido al alto índice de campesinos o ciudadanos fallecidos por la represión policíaca, muy a menudo totalmente desproporcionada respecto a las necesidades del cumplimiento de las órdenes judiciales, con el uso indebido de armas de fuego y una actitud que mucho se asemeja a las persecuciones de la época stronista.

VII. El voluntariado

Conforme el artículo 98 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Departamento de Derechos Humanos está actualmente abocado a una intensa campaña para que durante el ejercicio 2004 se promueva la incorporación de la institución del voluntariado, con la mayor cantidad de personas e instituciones que se integren como colaboradores activos y efectivos en la investigación a las violaciones a los derechos humanos. El objetivo es colaborar con las tres Unidades Fiscales de Derechos Humanos y el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público, en la dignísima tarea de combatir dichas violaciones y coadyuvar a la investigación de los delitos tipificados como correspondientes al área de derechos humanos.

El artículo 98 de la Ley Orgánica del Ministerio Público dice taxativamente con relación a la institución del voluntariado:

El Ministerio Público podrá aceptar la colaboración voluntaria de personas u organizaciones que demuestren interés de participar en la investigación de violaciones a los Derechos Humanos fundamentales o en la defensa de los intereses colectivos o difusos. Estos colaboradores serán nombrados para que auxilien exclusivamente en un caso específico. Tendrán las atribuciones y deberes de un Asistente Fiscal y siempre actuarán bajo la supervisión directa de un funcionario del Ministerio Público, que será responsable del cumplimiento del auxilio ofrecido.

VIII. Casuística de los delitos denunciados en materia de derechos humanos en los años 2002 y 2003

El Departamento de Derechos Humanos cuenta con un archivo de la casuística de las denuncias y/o querellas por violaciones de los derechos humanos. Ésta no corresponde exactamente a una suma de las causas afectadas a violaciones de los derechos humanos, por falta de información completa de las fiscalías regionales del país. Sin embargo, las cifras y datos que se dan son muy aproximados a la realidad.

Denuncias o querellas de delitos contra violaciones de derechos humanos

Año 2002

- a. *Lesiones corporales*: aproximadamente dieciséis casos. Los agentes denunciados por haber cometido los supuestos delitos pertenecen a las siguientes instituciones: Comisaría 7^a (1); Comisaría 7^a (2); personal policial desconocido (1); personal policial desconocido (2); personal policial desconocido (3); persona innominada; Comisaría 3^a, Área Metropolitana; Comisaría 20; guardiacárcel de Emboscada; Comisaría 2^a; Comisaría 12; Brigada de Control de Automotores; Comisaría 15, Barcequillo; Comisaría 16, Área Metropolitana; Comisaría 5^a, Área Metropolitana; Comisaría 9^a.
- b. *Torturas*: aproximadamente seis casos. Los agentes denunciados por haber cometido los supuestos delitos pertenecen a las siguientes instituciones: Comisaría 26, San Bernardino; Comisaría 7^a, Ñemby; oficiales del Ejército Nacional; Comisaría 1^a; Penitenciaría Nacional de Tacumbú (1); Penitenciaría Nacional de Tacumbú (2)
- c. *Secuestro*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: oficiales del Ejército Nacional.
- d. *Homicidio*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: oficiales del Ejército Nacional.
- e. *Tentativa de homicidio*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: personal policial Cascos Azules.
- f. *Privación de libertad*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría de San Lorenzo; Juzgado Militar.
- g. *Persecución de inocentes*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: personal policial desconocido; Juzgado Militar.
- h. *Ejecución penal contra inocentes*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: Juzgado Militar.
- i. *Coacción grave*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría 7^a de Ñemby; personal policial desconocido.
- j. *Falso testimonio*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: personal policial desconocido.

Año 2003

- a. *Lesión corporal*: se registraron aproximadamente treinta casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Liceo Militar Acosta Nú; Comisaría 7^a de Ñemby (1); Comisaría 7^a de Ñemby (2); Comisaría 7^a de Ñemby (3); Comisaría 7^a de Ñemby (4); Comisaría 5^a, Área

- Metropolitana; Comisaría 2ª, Área Metropolitana; Comisaría 15, Área Metropolitana; Comisaría 21 (1); Comisaría 21 (2); Comisaría 8ª (1); Comisaría 8ª (2); Comisaría 2ª; Asiento Militar Viñas Cué; Comisaría 5ª de Hernandarias; Comisaría 3ª (1); Comisaría 3ª (2); Comisaría 12; Comisaría de San Lorenzo; Comisaría 8ª de Capiatá; Comisaría de Villa Hayes; Comisaría 9ª (1); Comisaría 9ª (2); Comisaría Yrybycuá (Santaní); Penitenciaría Nacional de Tacumbú; guardiacárceles de Tacumbú; Comisaría de Arroyo Seco; Comisaría 23 de Ypané; Comisaría 14; Comisaría de Luque.
- b. *Torturas*: 12 casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría 2ª, Área Metropolitana; Comisaría 5ª de Hernandarias; Comisaría 7ª de Ñemby; Penitenciaría de Coronel Oviedo; Comisaría de San Lorenzo; Departamento de Investigaciones del Delito; Penitenciaría Nacional de Tacumbú (1); Penitenciaría Nacional de Tacumbú (2); Comisaría 11, Área Metropolitana; Comisaría 11 de Arroyo Seco; Comisaría de Luque; Unidad Militar Valois Rivarola de Pozo Colorado.
- c. *Coacciones graves*: dos casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría 5ª de Hernandarias; División de Apoyo Técnico de la Policía Nacional.
- d. *Privación de libertad*: cuatro casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Comisaría 23; Departamento de Investigaciones del Delito; Comisaría 5ª de Hernandarias.
- e. *Persecución de inocentes*: cuatro casos. Agentes que cometieron los supuestos delitos: Reclusorio de Mujeres del Buen Pastor; Departamento de Investigaciones del Delito; Comisaría 5ª de Hernandarias (1); Comisaría 5ª de Hernandarias (2).
- f. *Desaparición forzosa*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: Departamento de Investigaciones del Delito.
- g. *Persecución criminal*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: personal policial desconocido.
- h. *Amenaza de muerte*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: personal policial desconocido.
- i. *Secuestro*: un caso. Agente que cometió el supuesto delito: personal policial desconocido.

Comentario de la casuística

Como puede comprobarse del cotejo de los informes sobre los casos o causas de violaciones a los derechos humanos, el 2002 registra un total de 33 causas, mientras el 2003 registra un total de 57 causas de denuncias por comisión de esta clase de delitos en sus distintas nomenclaturas penales. Esto indi-

ca que la comisión de delitos de derechos humanos casi se duplicó en el año 2003. El Ministerio Público y el Departamento de Derechos Humanos, conjuntamente con las Unidades Fiscales de Derechos Humanos, están comprometidos a llevar hasta el final la investigación, con el esclarecimiento de dichos delitos, la individualización de sus responsables y la aplicación de penas ejemplarizantes a los agentes públicos responsables de dichas violaciones.

Bibliografía

LACONICH, Arquímedes. *Ochenta años de vida tribunalicia*, Asunción, 1973.
Ley n° 1562/2000 (Ley Orgánica del Ministerio Público)

Constituciones

Constitución de 1844

Constitución Nacional de 1870

Constitución de 1940

Constitución de 1967

Constitución de 1992