

PLANES Y PROGRAMAS

Contra la corrupción y la impunidad

- ◆ **Programa Umbral**
- ◆ **Plan Nacional de Integridad**
- ◆ **Unidad de Transparencia**
- ◆ **Sistema de Protección al Denunciante**
- ◆ **Unidad de Apoyo de Lucha contra la Corrupción Pública**
- ◆ **Apoyo a la Reforma Judicial**

PLANES Y PROGRAMAS

La corrupción y la impunidad son una de las principales preocupaciones de esta administración. Por ello, coordinó acciones con otras entidades de la República y se elaboraron planes y programas tendientes a combatir este flagelo.

Programa Umbral

El Programa Umbral (Threshold Program en inglés) de la Corporación del Desafío del Milenio (Millennium Challenge Corporation o MCC) brinda asistencia a un grupo limitado de países que todavía no calificaron para la asistencia de la Cuenta del Desafío del Milenio (Millennium Challenge Account o MCA) pero que demostraron un compromiso a los principios de gobernar con justicia, invertir en el bienestar de la gente, promover libertades económicas, y realizar reformas claves necesarias para alcanzar tales objetivos. El criterio de selección está basado en 16 indicadores, objetivos y cuantificados emitidos por respetables instituciones internacionales. La clasificación final está fundada en el rendimiento del país en relación a otros países de la misma categoría, según salario promedio. En la mayoría de los casos, la administración de los fondos del Programa Umbral se realiza a través de la Agencia USAID (U.S. Agency for International Development).

Componente Uno del programa

“Aumentar la Capacidad Investigativa del Ministerio Público”

Los objetivos:

- Facilitar los procesos de investigación penal a través de la modernización y el fortalecimiento de los recursos técnicos, científicos y humanos en el Ministerio Público.
- Generar evidencia más confiable a través del análisis especializado.
- Fortalecer salvaguardas para el manejo y almacenamiento de la evidencia.
- Fortalecer los sistemas de control interno y disciplinario, instalando sistemas y mecanismos efectivos para el manejo de denuncias, controles, supervisión y sanciones.

A través del programa Umbral, se fortalecieron los departamentos de Evidencias, Delitos Económicos, la Unidad de Control Fiscal e Inspectoría General del Ministerio Público.

Resultados en Delitos Económicos

- Conjuntamente con el Centro de Entrenamiento se establecieron los temas que serán desarrollados en la capacitación de los funcionarios de la Unidad de Delitos Económicos en el marco del Programa “UMBRAL”. Estos temas fueron propuestos en relación a la importancia de los mismos para la Unidad y atendiendo las debilidades técnicas de los funcionarios y las necesidades de capacitación de los mismos.
- A través de la ICED, organización no gubernamental destinada a relevar datos para la consultoría a las Unidades Especializadas en Delitos Económicos y Anticorrupción para una unificación de las mismas, se realizaron propuestas tendientes al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las mismas.
- Se propuso también a la misma ONG (ICED) la creación de una Oficina de Denuncias de actos de corrupción de modo que éstos sean investigados con mayor celeridad y evitando la filtración de dichas denuncias.
- Se colaboró en la elaboración del listado de equipamientos informáticos que serán asignados a la Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción, de forma que la misma cuente con tecnología apta para los quehaceres diarios y las tareas relacionadas con las causas penales y las investigaciones y análisis de operaciones financieras y contables de complejidad.

Resultados en Unidad de Control Fiscal

Acciones ejecutadas:

- Elaboración de la línea de base relativa a la estructura y funcionamiento de la Unidad, por parte del Instituto de Consolidación del Estado de Derecho (ICED).
- Elaboración de la línea de base relativa a programas y equipos informáticos, por parte de la Consultora Excelsis SACIG.
- Definición y ubicación de una nueva oficina, para la ampliación física de la Unidad.
- Solicitud de equipos informáticos y muebles.
- Selección y asignación de nuevos funcionarios.
- Contratación de la Consultora MCS, para el fortalecimiento del Sistema de Control de la Gestión Fiscal (Ex ante – De línea – Ex post).
- Reuniones semanales con la contraparte (Casals & Associates Inc. – USAID).
- Reuniones periódicas de trabajo y planificación con la Consultora MCS.
- 10 cursos de capacitación para funcionarios, con el apoyo del Centro de Entrenamiento y la consultora.

Resultados en Dirección de Evidencias

Se realizaron varios cursos de capacitación para funcionarios de la Dirección de Evidencias, tanto del área Central como de las regionales. El Director de Evidencias proporcionó los Manuales actuales a la Consultora del Proyecto Umbral para su actualización. Se realizaron los trabajos para presentar el proyecto del *Depósito Modelo*.

Resultados en Inspectoría General

Se presentó un “informe sobre línea de base sobre el “Sistema Disciplinario” de la Inspectoría General, desarrollado en ejecución del contrato de consultoría celebrado entre Casals y Asociados y el Instituto de Estudios para la Consolidación del Estado de Derecho (ICED), como punto de partida para la implementación de mejores sustantivas en dicho sistema. La línea de base, se sustentó en el análisis de las disposiciones normativas vigentes, relacionadas con el sistema disciplinario del Ministerio Público.

Asimismo, se trabajó en la situación tecnológica de la Inspectoría General, de cuyo análisis y posterior informe se ha compilado un conjunto de necesidades y oportunidades de mejora en el sistema. En este sentido, la consultora Excelsis prestó un diagnóstico de la situación actual

de la dependencia, los requerimientos tecnológicos que atienden a las necesidades actuales y las mejoras a ser implementadas para el correcto desarrollo de las actividades propias de la Inspectoría General. En este contexto y conforme a los términos de referencia y al plan de trabajo se presentaron propuestas de criterios generales a ser considerados en la reestructuración del reglamento interno, organigrama así como el manual de funciones de la Inspectoría General, a fin de determinar el perfil de funcionarios a ser asignados a dicha dependencia.

Laboratorio de Criminalística

El Ministerio de Defensa cedió al Ministerio Público un edificio de 2500 m². para el nuevo laboratorio de criminalística. Se llamó a concurso público para remodelar y equipar tecnológicamente este edificio en las áreas de: documentología, huellografía, dactiloscopia, fotografía, topografía y dibujo; auditoría, informática y de automotores. Se firmó un convenio histórico entre la Fiscalía y la Policía Nacional para la selección conjunta del personal del laboratorio de criminalística.

Plan Nacional de Integridad

El Ministerio Público forma parte del CISNI y además es miembro del Comité Interinstitucional Técnico de Apoyo, a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, también integrada por la Contraloría General de la República, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública.

Cabe señalar que el Ministerio Público fue designado por el Gobierno paraguayo, a través de la Cancillería Nacional, como la Autoridad Central de la Convención para cuestiones judiciales y para formular y recibir las solicitudes de asistencia jurídica penal y cooperación internacional en materia anticorrupción.

El plan es un conjunto de estrategias, acciones y herramientas que busca desarrollar los propósitos del Sistema Nacional de Integridad. Se orienta a mejorar el funcionamiento institucional del sector público para elevar los niveles de vida de la sociedad paraguaya; y fortalecer la capacidad de participación de la sociedad civil en el combate hacia la corrupción con mecanismos eficaces de control ciudadano.

Antecedentes históricos

En el año 1996, el Paraguay ratificó ante la OEA los objetivos del Convenio Anticorrupción, participando en la identificación y elaboración de un conjunto de leyes para adecuarlas a dichos objetivos. En el mes de diciembre del año 2000, el Ministerio Público, en cooperación con la Secretaría General de la OEA, organizó en Paraguay el primer seminario taller sobre la Convención Interamericana contra la corrupción y su adecuación a las leyes nacionales.

Por otra parte, en el año 2001, el Ministerio Público participó activamente, en cooperación con otros actores públicos y privados, en la elaboración del Plan Nacional de Integridad y en la creación formal del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), en carácter de Autoridad Central Consultiva de las Convenciones Anticorrupción suscritas en la OEA y en la ONU. Su constitución fue aprobada por decreto presidencial en octubre del citado año.

Principales acciones ejecutadas:

- Presentación de los informes país en cada ronda de análisis, así como los avances semestrales en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), en las reuniones del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención (MESICICC). Participa, igualmente, en la evaluación de los informes de los demás Estados Partes de la OEA.

- Del 11 al 15 de diciembre de 2006, se llevó a cabo la X Reunión del Comité de Expertos en la que se trató el informe final relativo a la implementación en la República del Paraguay de las disposiciones de la Convención con recomendaciones específicas para el Ministerio Público.

- Del 30 de mayo al 1 de junio de 2007, la fiscal adjunta Soledad Machuca participó como representante del Ministerio Público y del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), en el Seminario de Cooperación Internacional sobre Asistencia Técnica para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción realizada en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay. En esta oportunidad, se

abordó el tema sobre coordinación entre los distintos donantes para fortalecer la cooperación internacional en materia de corrupción en el marco de la Convención de Naciones Unidas. Asimismo, la necesidad de orientar la asistencia al ámbito de justicia para evitar la impunidad de los delitos de corrupción y; focalizar los proyectos a las necesidades particulares de cada Estado en base a sus realidades nacionales.

- Del 25 al 30 de junio de 2007, la fiscal adjunta Soledad Machuca participó en la XI reunión Plenaria del Comité de Expertos del Mecanismos de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericanas contra la corrupción, realizada en la ciudad de Washington DC, presentando el informe de avances de la Rca. del Paraguay sobre las recomendaciones de la primera y segunda ronda de análisis.

Unidad de Transparencia

Se creó la Unidad de Transparencia del Ministerio Público, dependiente de la Fiscalía General del Estado, la cual será coordinada por la Fiscal General Adjunta, Abg. Soledad Machuca. La Unidad de Transparencia del Ministerio Público tendrá la función de establecer mecanismos de trabajo con la colaboración de la Dirección de Planificación, Inspectoría General, Unidad de Control de Gestión Fiscal, Dirección de Asesoría Jurídica, Dirección de Comunicación, Centro de Entrenamiento, Dirección de Recursos Humanos, entre otros, para fomentar la instalación de políticas institucionales de integridad de la gestión en el marco de la transparencia y la participación ciudadana.

Objetivos

El objetivo general de la Unidad es contribuir con el desarrollo y fortalecimiento de un sistema de integridad institucional que permita la prestación ética de los servicios que competen a la institución. Son objetivos específicos:

- Promover la implementación efectiva del Plan Nacional de Integridad.
- Constituirse en el referente institucional de apoyo técnico a las instancias internas de la organización y a los sectores externos vinculados, en lo referente al desarrollo del Sistema de Integridad institucional.

- Articular los esfuerzos e iniciativas de las instancias internas de la institución, que estén orientados a promover la integridad y combatir la corrupción.

Funciones

- ▶ Fortalecimiento institucional.
- ▶ Instalación de mecanismos de visibilización de acciones y procesos que lleva a cabo la institución.
- ▶ Instalación de mecanismos de participación ciudadana.
- ▶ Investigación y sanción de actos de corrupción.
- ▶ Formación en valores éticos de los funcionarios.

En el marco de la transparencia institucional, el Ministerio Público en los últimos años ha tomado medidas orientadas al fortalecimiento institucional y legal, teniendo en cuenta la Resolución de la O.E.A. que nombra al Ministerio Público como autoridad central en cuestiones judiciales.

Se implementaron los programas de modernización del Ministerio Público, promoción de la descentralización institucional, seguimiento a recomendaciones del Mapa de Transparencia institucional, el mejoramiento de los sistemas de registros personales, la creación del Departamento de Rendición de Cuentas, procesos de selección de funcionarios, análisis de los sistemas de retribución de funcionarios, sistema de capacitación interna en valores y algunos proyectos de Ley como el de “Ética en la Función Pública”.

Teniendo en cuenta las recomendaciones planteadas en el documento “Herramientas básicas para una gestión pública íntegra” y atendiendo el Mapa de Transparencia institucional elaborado por la Unidad Técnica del CISNI, fue necesaria la implementación de la Unidad de Transparencia facilite el acceso a la información, la participación ciudadana, el control de la gestión del Ministerio Público, así como diversas tareas desempeñadas por funcionarios de la institución.

Conforme al documento para la discusión pública redactado por el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI) referente al Plan Nacional de Integridad (PNI) 2006-2010, se replantean los objetivos generales de la lucha contra la corrupción en base a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas.

Sistema de Protección al Denunciante

La Fiscalía General del Estado firmó un Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – INECIP, Organización ejecutora del “Proyecto de Protección al denunciante de hechos de corrupción pública”, desarrollado con la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional USAID PY. En dicho convenio se trazó como objetivo, brindar asistencia técnica al Ministerio Público, para la instalación y funcionamiento de un *software* que permita proteger a denunciantes de hechos de corrupción, mediante el resguardo de la confidencialidad e identidad de los mismos, sirviendo de apoyo y fortalecimiento a la Inspectoría General como órgano de control interno del Ministerio Público, conforme a las atribuciones otorgadas en la Ley 1562/00 “Orgánica del Ministerio Público”

El Sistema de Protección al Denunciante es un medio de denuncia, que garantiza la confidencialidad y resguardo de los datos personales de los funcionarios y ciudadanos particulares que deseen cumplir con su deber de denunciar ante la Inspectoría General del Ministerio Público, los hechos de corrupción o faltas administrativas, que cayeren bajo su conocimiento y que fueran cometidos por funcionarios del Ministerio Público. Es un mecanismo más de denuncia que se suma a los ya existentes, su implementación no implica la eliminación de las demás formas de denunciar sino que la complementa.

Funcionamiento del Sistema

Es un sistema informático, instalado para facilitar al denunciante la formulación de su denuncia a través de Internet, para lo cual el denunciante deberá poseer un correo electrónico a través del cual podrá ingresar a la página web del Ministerio Público, que posee un sistema de recepción de denuncias.

El sistema va guiando al denunciante por medio de pasos a través de los cuales carga las informaciones requeridas desde la Inspectoría, como en el marco de cualquier otra denuncia investigable. Estos pasos incluye la validación de la denuncia que consiste en confirmar si ha realizado o

no la denuncia y si opta por la protección de su identidad o no. Una vez enviada la denuncia recibirá en su dirección de correo, el aviso de que efectuó una denuncia y si desea confirmarla, en caso afirmativo la misma ingresará al sistema. Este paso evita la utilización de correos ajenos para realizar denuncias temerarias.

Por otra parte, se le otorgará al denunciante una contraseña que el mismo cargó, con el que se comunicará con el investigador a través de un sistema de mensajería que posee el programa, permitiendo una independencia en la investigación, puesto que el denunciante no conoce quien investiga su caso, ni el investigador quien es el denunciante.

Con este sistema, el Ministerio Público, en su lucha contra la corrupción, busca fomentar el aumento de denuncias sobre hechos de corrupción cometidos por funcionarios fiscales, incentivando a los funcionarios y ciudadanos civiles, mediante la protección de su identidad.

Ventajas que ofrece el Sistema

- El Ministerio Público ofrece una posibilidad más para efectuar denuncias, es decir otorga facilidad tanto a ciudadanos civiles y funcionarios afectados o que tuvieron conocimiento de hechos de corrupción.

- El uso de la nueva tecnología y herramientas informáticas que agilizan la gestión en la investigación y economizan tiempo y recursos humanos ayuda a la estandarización de los procesos investigativos y la unificación de criterios en cuanto a la aplicación de la normativa facilita la elaboración de reportes de informes sobre la gestión de la Inspectoría General en la tramitación de sus causas.

- Transparenta los procesos investigativos de la Inspectoría General.

- La denuncia no es anónima, es confidencial, ya que el denunciante aporta su identidad, que queda protegida por medio de la encriptación.

Detalles relevantes del Sistema

El programa cuenta con un sistema de encriptación de los “datos personales” del denunciante, que sólo libera el contenido de la denuncia, es un sistema seguro reconocido internacionalmente. La confidencialidad sólo estará en riesgo si el denunciante incumple las medidas de seguridad de las que es advertido antes de iniciar su denuncia

Ej: si revela el contenido de su denuncia a la prensa, como su contraseña u otros datos sensibles a terceros, o si se presenta ante la Inspectoría General exponiendo su identidad.

El Ministerio Público y el INECIP PY convinieron en que en principio el sistema se habilitará únicamente para recibir denuncias provenientes de funcionarios del Ministerio Público durante los primeros dos meses, a fin de evaluar el funcionamiento del sistema y realizar los ajustes en caso de ser necesario, así como el proceso de capacitación que se llevará a cabo a nivel interno; luego del cual el mismo será ampliado al público en general.

Las denuncias con protección sólo contribuyen mínimamente en el marco de una investigación administrativa, cuyo procedimiento es mucho más amplio y las pruebas que posteriormente se reúnan pueden concluir o determinar finalmente la aplicación o no de sanciones respetando las garantías del debido proceso legal establecido en la Constitución Nacional.

Capacitación

Se ha desarrollado en forma conjunta y coordinada con el CEMP (Centro de Entrenamiento del Ministerio Público) un programa de entrenamiento para los funcionarios seleccionados para formar parte del proyecto y asignados a la oficina de la Inspectoría General. En tal sentido se desarrollaron los siguientes cursos de capacitación:

- Curso de Redacción.
- Curso sobre manejo de Open Office.
- Curso sobre Interpretación de la Ley.
- Curso sobre Manejo de Evidencias.
- Curso sobre Ética Pública
- Curso sobre “Manejo de las Evidencias en materia técnica, científica y jurídica”.
- Curso sobre “Derecho Administrativo”
- Curso de Control de Gestión.
- Curso ISO 9001.
- Curso “Malla Curricular”, derecho procesal penal, módulos I, II, III, IV, V, VI.
- Curso sobre “Derecho Administrativo2. Principios aplicables a los sumarios.
- Curso sobre “Técnicas de investigación de casos con protección al denunciante”.
- Actualmente culminaron los módulos I, II, III Y IV del “Curso práctico de entrenamiento en investiga-

ción de casos complejos de corrupción pública” faltando un módulo para la culminación del mismo.

Unidad de Apoyo de la Lucha contra la Corrupción Pública

En cuanto al convenio firmado entre el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, cabe destacar que la Dirección de Delitos Económicos fue designada nexa entre ambas instituciones.

En tal sentido, su principal función fue la de facilitar las formalidades requeridas para el trabajo en conjunto entre agentes fiscales y la Unidad de Apoyo de la Contraloría, de modo que estas gestiones han sido en forma verbal (vía telefónica o reuniones) en la mayoría de los casos, puesto que la especialidad de éstos, ameritan una rápida intervención y la discreción propia de este tipo de hechos punibles.

A solicitud de la Unidad de Apoyo se realizaron asesorías de carácter técnico-jurídico en diversos casos penales.

En los casos de consultas de los agentes fiscales sobre informes elevados por la Contraloría General de la República y datos sobre otras dependencias de la misma, se solicitó a la Unidad de Apoyo de la Contraloría y a través de la misma se allanaron caminos, se ganó de esta forma tiempo en las respuestas obtenidas.

Apoyo a la Reforma Judicial

Con apoyo de la Cooperación Técnica Alemana, a través del Proyecto “Apoyo a la Reforma Judicial Penal” cuya contraparte nacional fue el Ministerio Público, en la persona de la Fiscal Adjunta a cargo del Área IV se elaboró una guía metodológica, a fin de facilitar la ejecución y extensión del Plan Piloto entre en Ministerio Público y la Policía Nacional para de mejorar los resultados de la investigación de los hechos punibles.

En este marco también se reeditó el “Manual Básico sobre el lugar del hecho”, importante compendio sobre técnicas y metodología para asegurar la escena del crimen y la recolección de evidencias.

Se realizaron dos “Ciclos de Diálogo” referente a menores infractores y menores en situación de riesgo con expertos chilenos donde participaron agentes fiscales y funcionarios de la fiscalía regional de Guairá.

Se logró contacto con un experto en lavado de dinero, realizándose a la fecha dos reuniones con el Director de Delitos Económicos del Ministerio Público y asistentes fiscales de la mencionada área. Quedando pendiente definir fecha para la realización de un taller sobre “Lucha contra el lavado de Dinero”

Algunos logros importantes

1. Mayor comunicación y confianza entre agentes fiscales y policías.
2. Cooperación regular entre el Ministerio Público y la Policía Nacional.
3. Mayor efectividad en la investigación penal, que se traduce en:

► **Mejoramiento de los partes policiales:** Las comunicaciones policiales (partes) recibidas en la fiscalía mejoran sustancialmente en cuanto a la información requerida para una eventual imputación y solicitud de medidas cautelares. Sobre la base de un análisis del contenido de aquellos se alcanzó un 18.8% de partes policiales, que reunían los requisitos legales. Cabe resaltar que uno de los indicadores establecidos para el Plan Piloto en el Dpto. de Guairá es: en febrero 2007 por lo menos 20% de los partes policiales presentados a la fiscalía regional de Guairá cumplen con los requisitos legales.

► **Reducción de los plazos de investigación de determinados hechos punibles:** el plazo de investigación (seis meses) se redujo considerablemente, pues al contener los partes policiales información eficiente, recolectada en la investigación preliminar, incidió que los agentes fiscales pudieron presentar requerimientos conclusivos en un tiempo menor. Esto se dio principalmente en los delitos contra la propiedad.

► **Disminución de requerimientos de sobreseimiento provisional.**

► **Disminución del 30% de delitos menores en el Área**