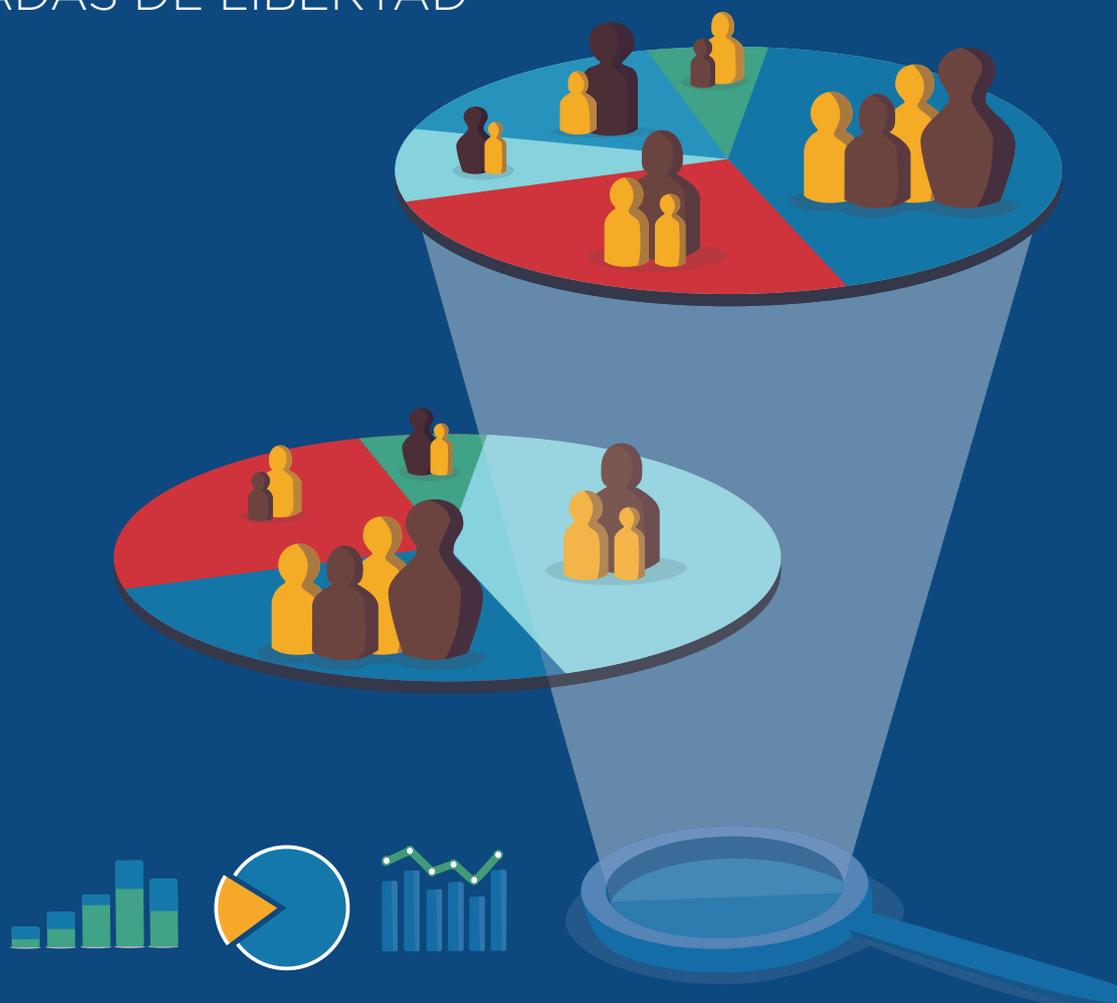


SITUACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO PARAGUAYO

ENFOQUES Y PERSPECTIVAS PARA
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS
PRIVADAS DE LIBERTAD



**ACCESO A JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS
DE LAS PERSONAS
PRIVADAS DE LIBERTAD**

Una iniciativa de
CEJ CENTRO DE
ESTUDIOS
JUDICIALES

Con el apoyo de

UNIÓN EUROPEA

SITUACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO PARAGUAYO

ENFOQUES Y PERSPECTIVAS PARA
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS
PRIVADAS DE LIBERTAD

**ACCESO A JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS
DE LAS PERSONAS
PRIVADAS DE LIBERTAD**

Una iniciativa de
 **CENTRO DE
ESTUDIOS
JUDICIALES**

Con el apoyo de
 **UNIÓN EUROPEA**

Situación de la prisión preventiva en el sistema penitenciario paraguayo: enfoques y perspectivas para los derechos de las personas privadas de libertad. CEJ, 2023.

Documento elaborado en el marco de la iniciativa “Acceso a Justicia y Derechos Humanos de las personas privadas de libertad” ejecutado por el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) y financiado por la Unión Europea (UE).

Centro de Estudios Judiciales
William Richardson N° 181 c/ Calle Sajonia
Asunción, C.O. 1645, Paraguay

www.cej.org.py
Contacto: cej@cej.org.py

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores.



CONTENIDO/

PRESENTACIÓN	9
--------------------	---

PRISIÓN PREVENTIVA ¿NORMA O EXCEPCIÓN? REFLEXIONES EN TORNO A SU USO EN PARAGUAY. UNA MIRADA DESDE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA.

11

VALERIO OLGUÍN

CAPÍTULO 1

Planteamiento del problema.....	12
1.1 Preguntas de investigación.....	13
1.2 Objetivos	13
1.3 Justificación	13

CAPÍTULO 2

Marco teórico.....	14
2.1 Estado Social de Derecho.....	15
2.2 Sistema de Justicia Penal.....	16
2.3 Perspectivas de Sistemas Punitivos.....	17
2.4 La Reforma del Sistema Penal y Paraguay.....	18
2.5 El paradigma de la prisión preventiva, la evaluación de la necesidad de cautela y el SIDH	19
2.5.1 Marco Conceptual de la prisión preventiva	20
2.6 Principios de la prisión preventiva y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	21
2.6.1 Principios de la prisión preventiva	22
2.6.2 Principio de excepcionalidad	23
2.6.3 Principio de provisionalidad	23
2.6.4 Principio de proporcionalidad	23
2.6.5 Principios de legalidad y jurisdiccionalidad	24
2.7 Marco Jurídico en Paraguay.....	24
2.7.1 Tiempo estimado de duración para la prisión preventiva.....	26
2.7.2 Medidas alternativas o sustitutivas.....	27
2.7.3 Revisión de medidas y el presupuesto procesal.....	28
2.8 Marco Jurídico Internacional	30

CAPÍTULO 3

Marco Metodológico	34
3.1 Tipo de estudio	34
3.2 Población.....	34
3.3 Muestra.....	34
3.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos	35

3.5	Procedimientos para la recolección de datos.....	35
3.6	Plan de procesamiento y análisis.....	36
3.7	Aspectos éticos.....	36
3.8	Matriz de operacionalización.....	36
CAPÍTULO 4		
	Análisis e interpretación de resultados.....	38
4.1	La prisión preventiva y su incidencia en el crecimiento de la población penitenciaria	39
4.2	Rango de edad de la población privada de libertad y condición de vulnerabilidad.....	41
4.3	Distribución de la población según edad.....	42
4.4	Población penitenciaria según nivel de escolarización.....	43
4.5	Distribución según circunscripción judicial y situación procesal.....	44
4.6	Principales delitos y crímenes atribuidos a las personas privadas de libertad.....	45
4.7	Principales delitos y crímenes específicos atribuidos a las personas privadas de libertad, según sexo	45
4.8	La evaluación de necesidad de cautela para el peligro de fuga.....	46
4.9	Vigencia y cumplimiento de los presupuestos procesales.....	49
4.10	El acceso a información y derecho	52
4.11	El plazo estimado de duración de la prisión preventiva.....	53
4.12	Revisión de la medida de prisión preventiva.....	57
4.13	Características de los delitos más comunes utilizados para la aplicación de la prisión preventiva	58
4.14	Elementos sociodemográficos.....	59
	a. Lugar de residencia	59
	b. Edad.....	62
	c. Distribución de la población encuestada por sexo	63
	d. Estado civil y cantidad de hijos.....	63
	e. Nivel de escolarización.....	63
	f. Ocupación	63
	g. Situación socioeconómico	66
4.15	Condiciones de los centros penitenciarios	66
	a. Acceso a agua potable, artículos de higiene personal y enseres básicos.....	66
	b. Con cuántas personas comparte celda.....	67
	c. Acceso a alimentación, atención médica y medicamentos	68
	d. Recibe visitas.....	69
	e. Participa de actividades socioeducativas.....	69
CAPÍTULO 5		
	Conclusiones y recomendaciones	71
	 Referencias bibliográficas.....	 74

Índice de Tablas

Tabla 1. Instrumentos jurídicos a nivel internacional que regulan el derecho a la libertad personal	31
Tabla 2. Población según situación procesal y tasa de ocupación	39
Tabla 3. Población por penitenciarias según situación procesal.....	41
Tabla 4. Personas especialmente vulnerables.....	41
Tabla 5. Rango de edad de la población privada de libertad.....	42
Tabla 6. Nivel de estudios	43
Tabla 7. Población según circunscripción judicial.....	44
Tabla 8. Distribución de la población según delitos y crímenes atribuidos.....	45
Tabla 9. Distribución de la población según principales delitos y crímenes atribuidos	46
Tabla 10. Población del Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos	60
Tabla 11. Población de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	61
Tabla 12. Población de la Penitenciaría de Emboscada Antigua.....	62
Tabla 13. Ocupación.....	65
Tabla 14. Situaciones presentes el año previo a su detención	66
Tabla 15. Acceso a enseres básicos y artículos de aseo	67
Tabla 16. Participación en actividades socioeducativas	70

Índice gráficos

Gráfico 1. Condición de la vivienda.....	47
Gráfico 2. Residencia del imputado	48
Gráfico 3. Distancia que se encontraba su domicilio del Juzgado	48
Gráfico 4. Motivo de la privación de libertad	49
Gráfico 5. Tiempo transcurrido para que el Juez dicte la prisión preventiva	50
Gráfico 6. Aplicación de medidas sustitutivas	51
Gráfico 7. Medidas revocadas por incumplimiento.....	51
Gráfico 8. Le explicaron sus derechos	52
Gráfico 9. Información sobre derecho a la defensa	52
Gráfico 10. Tuvo entrevista ante el Juez.....	53
Gráfico 11. Tiempo de privación de libertad	54
Gráfico 12. Responsable de la defensa	54
Gráfico 13. Tiempo transcurrido para asignación de defensor público o privado..	55
Gráfico 14. Calificación de su defensa.....	56
Gráfico 15. Respuestas a la calificación de su defensa.....	56
Gráfico 16. Realiza revisión periódica de la prisión preventiva	57
Gráfico 17. Tuvo un trato justo en el proceso.....	58
Gráfico 18. Delitos más comunes utilizados para la aplicación de la prisión preventiva	59
Gráfico 19. Lugar de residencia	60
Gráfico 20. Población encuestada según sexo.....	63
Gráfico 21. Nivel de escolarización.....	64
Gráfico 22. Ocupación	64
Gráfico 23. Cantidad de personas por celda.....	67
Gráfico 24. Calidad de los alimentos.....	68
Gráfico 25. Valoración de la atención médica	68
Gráfico 26. Recibe visitas	69

ANÁLISIS SITUACIONAL SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA

ENFOQUE FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO
DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

77

FLORA ROJAS

Siglas y Acrónimos.....	78
Resumen ejecutivo.....	79
CAPÍTULO 1	
Viceministerio de Política Criminal.....	81
Cantidad de personal que prestan servicios.....	81
CAPÍTULO 2	
Situación general del sistema penitenciario.....	83
Análisis comparativo de personal nombrado por tipo según Penitenciaría año 2022	86
Análisis comparativo de personal contratado por tipo según Penitenciaría año 2022	88
CAPÍTULO 3	
Estructura organizacional del Ministerio de Justicia.....	90
CAPÍTULO 4	
Estructura presupuestaria Ministerio de Justicia	91
CAPÍTULO 5	
Evolución del presupuesto del Ministerio de Justicia.....	92
CAPÍTULO 6	
Costos de la asistencia a personas privadas de libertad	93
Presupuesto asignado total para la asistencia a las PPL	93
Pérdidas por privación de libertad 2010-2014. Documento BID, 2017	94
Costo global del encarcelamiento como % del PIB 2010-2014. Documento BID.....	96
Costos unitarios totales por PPL 2020-2022 en guaraníes y en dólares americanos.....	97
Cálculo del gasto diario para alimentos a las PPL.....	98
Cambio de la unidad de medida de “Personas” por número de “Asistencias” a las PPL.....	99
Principios y Buenas prácticas sobre la protección de las PPL. Documento de la CIDH	100

CAPÍTULO 7

Indicadores de desempeño del sistema penitenciario	103
Indicadores de desempeño. Año 2020	103
Indicadores de desempeño. Año 2021.....	104
Indicadores de desempeño. Año 2022.....	105
Anexos	106
Población penal 2020	106
Población beneficiaria con reinserción penal 2020	107
Otros datos importantes de las PPL 2020.....	108
Población penal 2021.....	109
Población beneficiaria con reinserción penal 2021.....	110
Otros datos importantes de las PPL 2021	111
Población penal 2022.....	112
Población beneficiaria con reinserción penal 2022.....	113
Otros datos importantes de las PPL 2022.....	114
Personal nombrado asignados a las penitenciarías, 2022.....	115
Personal contratado asignados a las penitenciarías, 2022	116
Bibliografía	117
Lista de cuadros	
Cuadro 1. Estructura programática del PGN comparada	91
Cuadro 2. Conceptos de Asistencias a las PPL con recomendaciones de mejora	101
Lista de gráficos	
Gráfico 1. Ejecución presupuestaria Ministerio de Justicia 2018-2022	92
Gráfico 2. Gasto público en la administración de prisiones en países de ALC. En porcentaje del PIB promedio 2010-2014.....	94
Gráfico 3. Pérdidas de ingresos por privación de libertad en ALC, como porcentaje del PIB.....	95
Lista de tablas	
Tabla 1. Indicadores de Administración Penitenciaria. Seguridad penitenciaria	85
Tabla 2. Ejecución presupuestaria 2018-2022 (en millones de guaraníes).....	92
Tabla 3. Proporción del presupuesto total asignado para la asistencia a las PPL (en millones de guaraníes)	93
Tabla 4. Porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) asignado para la asistencia de las PPL.....	93
Tabla 5. Costo del encarcelamiento en ALC promedio 2010-2014 como % PIB	96
Tabla 6. Evolución del presupuesto total asignado por PPL anual y por día	97
Tabla 7. Monto diario presupuestado y ejecutado en guaraníes y dólares por PPL	98
Tabla 8. Gasto diario en alimentos a las PPL	99
Tabla 9. Asistencias a PPL 2021-2022.....	100
Lista de ilustración	
Ilustración 1. Estructura presupuestaria de programas del Ministerio de Justicia, 2022.....	91

ANÁLISIS SITUACIONAL SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA.

RESULTADOS Y HALLAZGOS EN LA REVISIÓN
NORMATIVA Y POLÍTICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

119

RUBÉN MACIEL GUERREÑO

Presentación	120
CAPÍTULO 1	
Resultados & hallazgos.	121
1.1 Situación procesal de los privados de libertad en el sistema penitenciario....	121
1.2 Análisis crítico del marco normativo.	125
1.3 Acciones institucionales e interinstitucionales.	128
a. Propuesta de un anteproyecto de Ley Orgánica.....	128
b. Mesas de trabajo interinstitucionales.....	128
c. Visitas penitenciarias y entrevistas.....	129
d. Gestiones ante los Juzgados Penales.....	130
e. Mejoramiento del sistema de información.....	130
1.4 Análisis organizacional y funcional.	131
CAPÍTULO 2	
Recomendaciones.	136
2.1 Impulsar el anteproyecto de la Ley Orgánica	136
2.2 Fortalecer el seguimiento procesal.....	136
2.3 Fortalecer el Organismo Técnico Criminológico.....	137
2.4 Fortalecer el Observatorio de Política Criminal.....	137
2.5 Implementar manuales de procedimientos.....	138
2.6 Implementar el expediente electrónico.....	139
2.7 Acceder a los antecedentes judiciales y policiales y mejorar el nivel de acceso al Judisoft.....	140
2.8 Conversión de centros penitenciarios.....	140
2.9 Proponer ajustes en las normativas de ejecución penal.....	142
CAPÍTULO 3	
Síntesis	143
3.1 Lobby técnico-político con autoridades nacionales y locales.....	143
3.2 Mesas de trabajo multilaterales.	143
Referencias.....	144
Lista de gráficos	
Gráfico 1. Aforo penitenciaria & Población total reclusa (sobrepoblación)	124
Gráfico 2. Aforo penitenciario & Población de prevenidos	124
Lista de figuras	
Figura 1. Dirección de Centros Penitenciarios. Estructura orgánica	133

PRESENTACIÓN

En el marco del Proyecto «Acceso a justicia y derechos humanos de las personas privadas de libertad», financiado por la Unión Europea, el Centro de Estudios Judiciales ha llevado a cabo una serie de consultorías para analizar la situación de la prisión preventiva en el sistema penitenciario paraguayo, desde diversos enfoques y perspectivas, con la finalidad de abordar la problemática en forma integral, dada su complejidad.

Cada informe se centra en la prisión preventiva, su aplicación y sus efectos, como así también en el marco normativo y organizacional de la autoridad administrativa responsable del sistema penitenciario. El primer informe elaborado por Valerio Olguín, aborda la problemática desde la perspectiva de las personas privadas de libertad. El segundo informe elaborado por Flora Rojas, aborda la cuestión financiera y presupuestaria relacionada a la asistencia de las personas privadas de libertad. El tercer informe elaborado por Rubén Maciel Guerreño, analiza la situación de la prisión preventiva desde el análisis normativo y organizacional del Viceministerio de Política Criminal.

Valerio Olguín nos presenta una investigación que se adentra en la figura de la prisión preventiva y su relación con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Su análisis revela que la prisión preventiva se utiliza de manera extensa, impactando en la sobrepoblación penitenciaria. A través de las encuestas y entrevistas realizadas a privados de libertad de tres centros penitenciarios, las características socioeconómicas de los prevenidos, sobre el tiempo de reclusión, sobre el arraigo de los mismos, sobre las debilidades en el ejercicio de la defensa técnica, sobre la revisión de las medidas cautelares, entre otros aspectos relevantes relacionados a la prisión preventiva.

Flora Rojas pone en evidencia la insuficiente asignación presupuestaria para la asistencia de las personas privadas de libertad en Paraguay. Revela que, a pesar del crecimiento de la población penitenciaria, el presupuesto no ha seguido el mismo ritmo, lo que tiene implicaciones negativas en la calidad de la atención. Además, Paraguay gasta menos en alimentación de reclusos de lo necesario para cubrir tres comidas al día. El país también incumple con el estándar internacional de agentes penitenciarios por recluso, lo que afecta la seguridad en las cárceles. También hace referencia a la pérdida de ingresos por la privación de libertad de personas en el Paraguay, cuestión que muy pocas veces es considerada como un efecto negativo de la prisión preventiva.

Rubén Maciel Guerreño realiza un análisis de la situación procesal de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario del Paraguay y un análisis crítico del marco normativo vigente que se relaciona a la aplicación de la prisión preventiva y el rol que debe cumplir la autoridad administrativa en relación a los prevenidos. Además, explora las acciones institucionales e interinstitucionales realizadas por el Viceministerio de Política Criminal y otras dependen-

cias claves del Ministerio de Justicia. También realiza un análisis organizacional y funcional del Ministerio de Justicia, del Viceministerio de Política Criminal y de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, en lo que se refiere al seguimiento procesal de las causas de las personas privadas de libertad, con la finalidad de proponer mejoras.

Estos tres trabajos de consultoría revelan una serie de desafíos en el sistema penitenciario paraguayo relacionados con la prisión preventiva, que son claves para el acceso a la justicia y que se relación a la sobrepoblación, la falta de recursos asignados, la duración de la privación de libertad, la calidad de la defensa legal y las normas que regulan las funciones y la organización de las autoridades administrativas del sistema penitenciario.

La labor del Centro de Estudios Judiciales y de los consultores que llevaron a cabo estos análisis es fundamental para comprender y abordar estas problemáticas. La presentación de recomendaciones y estrategias para la mejora es un paso importante hacia un sistema penitenciario más justo y respetuoso de los derechos humanos en Paraguay.

PRISIÓN PREVENTIVA ¿NORMA O EXCEPCIÓN?

REFLEXIONES EN TORNO
A SU USO EN PARAGUAY.
UNA MIRADA DESDE LA
POBLACIÓN PENITENCIARIA.

VALERIO OLGUÍN

Capítulo 1/

Planteamiento del problema

A finales del Siglo XX en Latinoamérica se dio inicio a la Reforma del Sistema de Justicia Penal, con el fin de garantizar los derechos humanos reconocidos en las constituciones y en los tratados internacionales para así seguir avanzando con la transición democrática y la vigencia del Estado de Derecho en la región.

Según Ramírez (et al., 2018), la Reforma Procesal tuvo como objetivo central, acompañar los procesos de democratización de manera a generar cambios profundos en las estructuras institucionales. Es por esto que, dicha reforma no se trata de una mera transición de modelos procesales, inquisitivo al acusatorio, sino que implica “una transformación de carácter histórico y político de las estructuras orgánicas tradicionales de las instituciones de justicia y las prácticas judiciales” (p.12) en la que la participación de la sociedad civil es fundamental.

Entre los ejes transversales que guían el proceso de la reforma penal se encuentra un objetivo de particular interés para este estudio, el mismo apunta a: limitar la utilización de la prisión preventiva como pena anticipada y que ya no sea utilizada como un mecanismo para asegurar la presencia del imputado durante el proceso penal (Ramírez et al., 2018). Debido a que el propósito real de este tipo de medidas cautelares es garantizar un proceso sin obstáculos y que, a su vez, el sistema de justicia proporcione una respuesta de calidad y respeto a los derechos humanos de las personas procesadas (Duce, et al. 2009).

Es por esto que este tipo de medidas cautelares deben ser impuestas, por los jueces, de forma específica y evaluando de manera objetiva si en el caso se cumplen los fines legítimos que sustentan la necesidad de cautela. Esta problemática se vuelve de interés para este estudio, debido a que existe una serie de interrogantes sobre el uso desproporcionado de las medidas cautelares, específicamente la prisión preventiva, como pena anticipada en Paraguay. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, a nivel regional la prisión preventiva no es excepcional (Villadiego, 2016).

Según los datos, la prisión preventiva, constituye en promedio el 41% del total de personas privadas de libertad en la región. Un ejemplo de esto es que, en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, el porcentaje de personas con prisión preventiva, supera el 50% (Villadiego, 2016), causando un impacto de crecimiento en la población penitenciaria, con consecuencias de hacinamiento, falta de servicios básicos y el riesgo de violencia entre pares. Situación que atenta sobre la calidad de vida y contra la dignidad humana de las personas privadas de libertad.

Es en este contexto que el proyecto “Acceso a justicia y derechos humanos de las personas privadas de libertad” plantea realizar una investigación sobre la figura de la prisión preventiva y el cumplimiento de los estándares de derechos humanos del Sistema Interamericano de Protec-

ción, para lo cual se tendrán en cuenta la experiencia de personas que se encuentran recluidas en las penitenciarías de Regional de Emboscada Antigua, Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo y el Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos de Coronel Oviedo.

1.1 Preguntas de investigación

- ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de los estándares de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), en cuanto a las personas que se encuentran cumpliendo prisión preventiva en las penitenciarías Regional de Emboscada - Antigua, Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo y Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos de Coronel Oviedo?
- ¿En qué medida la prisión preventiva incide en el crecimiento de la población penitenciaria de Paraguay?
- ¿Cuál es la frecuencia con que se examina la vigencia de presupuestos de las medidas cautelares privativas de libertad?
- ¿Cuáles son los delitos más comunes utilizados para la aplicación de la prisión preventiva?
- ¿Cuál es el plazo estimado de duración máxima para el cumplimiento de la prisión preventiva en el año 2023?

Los objetivos de este estudio son:

1.2 Objetivos

Objetivos Generales

- Analizar la figura de la prisión preventiva y el nivel de cumplimiento de los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en el país.

Objetivos Específicos

- Analizar en qué medida la prisión preventiva incide en el crecimiento de la población penitenciaria de Paraguay.
- Verificar con qué frecuencia se examina la vigencia de presupuestos de la prisión preventiva.
- Caracterizar los delitos más comunes utilizados para la aplicación de la prisión preventiva.
- Identificar el plazo estimado de duración máxima para el cumplimiento de la prisión preventiva en el año 2023.

1.3 Justificación

Este estudio forma parte del proyecto “Acceso a justicia y derechos humanos de las personas privadas de libertad” y tiene como propósito, entre otras cosas, fomentar que el sistema de justicia proporcione una respuesta de calidad y respeto a los derechos humanos de las personas pro-

cesadas y condenadas. Y cobra relevancia debido a que se centra en un análisis sobre criterios y condiciones de aplicación de la prisión preventiva en Paraguay, sobre todo teniendo en cuenta que se estima que aproximadamente el 70% de personas cuenta con prisión preventiva y solo el 30 % restante tiene condena¹.

Si bien, la investigación no presenta datos generalizables, sin embargo, proporciona información relevante para la comprensión del contexto en el que se hace uso de dicha figura jurídica y bajo qué condiciones es impuesta según la experiencia de personas que se encuentran con prisión preventiva en tres penitenciarías del país.

La pertinencia del estudio radica en que abordar este tipo de problemáticas es una cuestión central en todos los sistemas judiciales latinoamericanos, pues constituye el instituto procesal con mayor capacidad lesiva para los derechos humanos humanos; razón por la cual resulta necesaria y oportuna la búsqueda de mejores métodos para su aplicación, con el objeto de que sea utilizada únicamente para garantizar la realización exitosa del juicio, y que cumpla con los parámetros de: excepcionalidad, provisionalidad, proporcionalidad, legalidad y jurisdiccionalidad.

1 Según información del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP, 2023) al 31 de mayo de 2023 el porcentaje de personas en prisión adultas fue del 67,02 % y personas adultas en prisión con condenas el 32,98%. En datos actualizados por el Centro de Estudios Judiciales (CEJ, 2023) de fuente del Ministerio de Justicia a octubre de 2023, el porcentaje constituía 66% de personas en cárceles con prisión preventiva y el 34% condenadas.

Capítulo 2/ Marco teórico

2.1 Estado Social de Derecho

A riesgo de simplificar la complejidad de las corrientes teóricas que definen las funciones y características que debe reunir este modelo de Estado, o de no tener en cuenta a múltiples autores y autoras que se han dedicado a comprender, definir y exigir los deberes y obligaciones que debe reunir un Estado Social de derecho, a continuación, se realiza una breve descripción sobre la relación Estado social de derecho, el sistema de justicia penal, y con la prisión preventiva y sistema penitenciario.

En teoría, la función principal del Estado social de derecho es garantizar la protección de los derechos de las personas conforme la justicia social y asegurarse de que el poder público actúe dentro del marco legal y respetando los derechos humanos para vivir en una sociedad democrática. Este, a diferencia del Estado liberal², no se limita a reconocer derechos a los individuos, sino que también otorga legitimidad y protección a una serie de derechos sociales y económicos, por lo que asume el rol de promotor de derechos, donde los principios de libertad e igualdad facilitan la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural de un país (Portales, A., & Tapia, D., 2006).

Ahora bien, en cuanto a la relación existente entre el Estado social de derecho y el sistema penitenciario es que éste, el Estado, debe garantizar que dicha institución cumpla sus funciones de forma eficiente y efectiva, sobre todo respetando los derechos humanos de las personas privadas de libertad, promoviendo su rehabilitación y reinserción en la sociedad.

La importancia de que el Estado supervise y controle el sistema de justicia penal y el penitenciario, se basa en que estas instituciones, como parte de un mismo órgano garante de derechos, deben velar a que se cumplan los requisitos legales existentes para la reclusión en cualquiera de sus formas, y evitar que en el proceso se afecten los derechos fundamentales de las personas, lo que implica que ambos deben cumplir con ciertos estándares internacionales mínimos de calidad, tales como: una condición de vida digna, el acceso a justicia, atención médica, educación, alimentación y capacitación laboral, entre otros.

Según el investigador Santiago Juárez, M. (2019), entre las principales características de un Estado social de derecho se encuentran: a) el respeto a la participación política y del pluralismo político; b) el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, la separación de poderes; c) el principio de legalidad que se encuentra regulada por la ley y el control judicial, d) los

2 En el Estado liberal, los derechos son simples facultades en favor de los individuos, mientras que en el Estado social de derecho son beneficios que de manera imperativa deben ser otorgados a sus titulares.

derechos (garantías jurídico-formales) y, d) la intervención del gobierno en la economía, con el objetivo de lograr estabilidad económica y progreso social³.

Asimismo, el Estado social de derecho tiene un conjunto de responsabilidades frente a todas las personas, no excluyendo a las personas privadas de libertad. Sobre todo, teniendo en cuenta que actualmente existen instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que establecen las exigencias mínimas de los Estados para garantizar el cumplimiento de derechos.

En este sentido, el Estado social de derecho y el sistema de justicia penal dependen uno del otro debido a que, en un Estado democrático, el Sistema de Justicia Penal, debe apuntar a “lograr una disminución de las violaciones a los derechos humanos” de las personas (Brand, 2016) respetando las garantías fundamentales de un procedimiento penal, y para que las personas partes de un proceso sean tratadas con respeto, justicia y equidad (Portales, A., & Tapia, D., 2006).

Ahora bien, la relevancia de los deberes y obligaciones del Estado social de derecho y su relación con el tema de este estudio se debe a que en el art. 1 la Constitución Nacional (1992) reconoce al Paraguay como una República libre e independiente y se;

“constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado...” (CN. 1992. Art. 1).

De tal forma que, al reconocerse al Paraguay como un Estado social de derecho, podemos ubicarnos en un contexto social y político, y así saber que se espera y que exigir, al Estado paraguayo, a las autoridades y a los ciudadanos y ciudadanas.

2.2 Sistema de Justicia Penal

En cuanto a la interrelación entre Estado de derecho⁴ y Sistema de Justicia Penal podríamos decir que mientras el primero, apunta al desarrollo, protección y convivencia de los seres humanos a través de la protección y garantía de derechos en la búsqueda del bienestar social; el segundo, utiliza el control social punitivo o represivo, con la finalidad de la paz social.

Según Brand (2016) el actual Sistema de Justicia Penal apunta a;

“esclarecer los hechos para determinar si son punibles y declararlos como delito, proteger al inocente del Estado y los particulares, procurar que no se genere impunidad contra el culpable, que los daños causados se reparen, asegurar el acceso a la justicia, mantener el orden jurídico y restablecer la armonía social, en un marco de respeto a los derechos humanos, fundamentales y garantías previstas en la Constitución” (Brand, 2016, p. 91).

3 El Estado se reconoce como rector de la economía, en donde la planeación nacional, el aumento del gasto del Estado y su actividad económica directa como productor, distribuidor e interventor, son algunos de sus indicadores.

4 El problema con el concepto de Estado de Derecho, es que no quedaba claro, si dentro de esta expresión, se comprendía a la Constitución. Es por ello que, en doctrina, se distinguen dos conceptos, el Estado Legislativo de Derecho y el Estado Constitucional de Derecho. Es decir, el Estado de derecho, está centrado en la ley, reconociendo a la Constitución naturaleza programática y política. Y el Estado Constitucional, está centrado en la Constitución, reconociendo además de naturaleza programática, fuerza vinculante. Díaz Palacios, J. (2008). El Estado constitucional de derecho en el marco de la descentralización en los países andinos.

Así, este se convierte en uno de los mecanismos de control social punitivo a cargo del Estado, motivo por el cual “debe estar sometido y regulado al Derecho, de manera a limitar y controlar su ejercicio”. Sobre este punto Brand (2016) refiere que, “el conflicto para limitarlo es que el derecho punitivo ha tenido tantas justificaciones como modelos políticos han existido” (p. 108); y cada modelo político produce un derecho penal que se requiere para cumplir con los fines estatales.

En términos generales, se podría decir que el derecho es el poder jurídico que establece el orden y la estructura de gobierno (Brand, 2016). De ahí la existencia de un control social para lograr el beneficio social, control que necesariamente debe imponer ciertos límites al ejercitar la libertad para evitar conflictos, constituyéndose el Derecho penal en es el principal medio de control formal ya que busca atenuar las conductas desviadas para lograr la convivencia.

De hecho, el propósito del Sistema de Justicia Penal es el de investigar un hecho y verificar si se constituye o no un delito, para lo cual desde el sistema penal acusatorio adversarial se deben emplear medios de protección y respeto de derechos, y así evitar que durante el procedimiento de búsqueda de la verdad se emplee cualquier tipo de medios para obtener el conocimiento de la realidad (Roxin, 2000; Brand, 2016).

2.3 Perspectivas de Sistemas Punitivos

Un ejemplo de las distintas perspectivas que originaron los sistemas punitivos denominados inquisitivo, acusatorio y mixto lo encontramos con los sistemas monárquicos basados en el poder divino, y con la finalidad de controlar todos los sectores de la sociedad (Winter, 2008; citado por Brand, 2016);

(...) provocan que el poder social organizado imparta justicia a nombre de la divinidad y del interés público, donde el afectado denunciaba al agresor ante el tribunal, quien investigaba, decidía, imponía y ejecutaba las penas, dándose origen al sistema inquisitivo (p. 110).

En este modelo, el presunto autor de un hecho antisocial sufre múltiples vejaciones y violaciones a sus derechos como persona; y sus garantías para defenderse eran nulas, ya que se le aislaba e incomunicaba (Brand, 2016), aquí el Estado comprende que la investigación de delitos es una función de gran relevancia social y de su incumbencia, por lo que decide otorgar al Juez la facultad persecutoria, quien además de indagar sobre los delitos y buscar pruebas, también se encarga de resolver los negocios que ellos mismos investigaban, para convertirse en Juez y parte dentro de un sistema inquisitivo de enjuiciamiento.

En pocas palabras, un sistema inquisitivo establece un procedimiento escrito y secreto; en el cual no existe posibilidad de defensa para el autor del hecho; y teniendo en cuenta que la base del procedimiento es la confesión del hecho y el pecado, se realizaban todo tipo de atrocidades para conseguirla, siendo las herramientas más efectivas son el aislamiento, la incomunicación y la tortura. Se trata de un modelo en el que el juicio tiene como único fin imponer una pena.

Por su parte, los griegos y romanos establecieron un sistema de acusación, en el que los afectados deben acusar al agresor frente a una autoridad que decidirá quién tiene la razón en base a las pruebas que las partes le exhiban oralmente, respetando ante todo la igualdad de los involucrados. Según Winter (2008, citada por Brand, 2016) como parte de estos procedimien-

tos, regularmente se pedía una caución al acusador para indemnizar al acusado en caso de una acusación falsa o que no alcanzara los votos del tribunal.

En el sistema acusatorio, a diferencia del anterior, existe un órgano público encargado de la acusación, distinto a quien juzga y esto se debe a que, en este modelo, la protección de derechos humanos es la base de la actuación de las autoridades. Dentro del mismo existe igualdad para los sujetos procesales en un juicio público y oral, ante un juez imparcial e independiente, una defensa adecuada y la participación del afectado en una forma real (Brand, 2016).

De acuerdo con esto, se podría decir que “un modelo adversarial es aquel donde el acusador y el acusado se consideran adversarios o partes en conflicto, el cual deberá ser resuelto en el procedimiento penal”; por lo que no se trata de un simple procedimiento rápido mediante una audiencia verbal; sobre todo porque

“implica mantener un control jurisdiccional de todas las fases del Sistema de Justicia Penal, desde el inicio de la investigación, hasta la ejecución final de las sanciones, lo que, bien aplicado, disminuye las violaciones a derechos humanos que mayormente se dan en las fases de investigación del hecho y ejecución de las penas” (Brand, 2016, p. 112).

Según Brand (2016), actualmente, no existe procedimiento que sea radicalmente oral o escrito, por lo que se catalogan de acuerdo a lo que predomine en sus actuaciones. Esta sería la característica principal del sistema adversarial, en la que las partes acuden ante el tribunal y someten a su consideración una causa, para que éste pueda dictar resolución. Respetando siempre los supuestos de juicio justo y garantías procesales.

2.4 La reforma del Sistema Penal y Paraguay

Sobre este tema, se podría decir que las razones que motivaron la reforma penal a nivel regional, son de distinta índole, pero según algunos autores, una de las principales razones ha sido los abusos a los derechos humanos en el sistema inquisitivo y su poca eficiencia en la persecución penal (Duce et al., 2009). Por esta razón al día de hoy, los sistemas ya reformados establecieron una clara diferencia entre las funciones de investigar, controlar el desarrollo de la investigación, acusar y determinar responsabilidad penal⁵.

Según el abogado Mauricio Duce (et al., 2009), esta separación de roles simbolizó la creación de nuevas instituciones junto con nuevas atribuciones específicas para el fiscal y el juez, y así fortalecer el accionar institucional por medio de un aumento en sus presupuestos, recursos humanos e infraestructura. Estableciendo diferencias entre funciones asociadas a la investigación de un delito, las de su juzgamiento y las de persecución penal.

Sobre esto, Luis Ramírez (et al., 2018) sostiene que en Paraguay la reforma penal inicia con la propia Constitución de 1992 que estableció “los principios fundamentales que limitan el ius puniendi del Estado, expresados en derechos y garantías” (p. 23); y el establecimiento de normas puntuales sobre la prisión preventiva y aspectos que hacen al debido proceso.

5 Esto, debido a que anteriormente el juez de instrucción o el fiscal, concentraban todas estas funciones, lo que traía diversos problemas, entre ellos afectaciones al derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial.

Además, refiere que esta reforma del sistema inquisitivo al acusatorio se materializó en 1997, con la promulgación del Código Penal (Ley N° 1.160/97); y posteriormente con el Código Procesal Penal (Ley No. 1.286/98), que estableció el sistema acusatorio en 1998. A estas dos modificaciones legislativas le siguieron la Ley Orgánica del Ministerio Público en el año 2000 y el Código de Ejecución Penal⁶ en el año 2014.

Sin embargo, y contrario a este autor, Kirchhofer (2019) refiere que Paraguay inició el proceso de reforma del sistema penal en el año 1998, “con el objetivo principal de limitar el uso de la prisión preventiva”, y bajo los conceptos de un nuevo sistema de corte acusatorio, que reconoce su carácter cautelar, excepcional y proporcional, “ante el respeto del principio de presunción de inocencia y el reconocimiento de los derechos del imputado como sujeto de derecho” (p. 10).

En tal sentido, Duce (et al., 2009) refiere que la reforma procesal penal implicó; la creación de nuevas instituciones junto con nuevas atribuciones específicas para el fiscal y el juez, el fortalecimiento de las defensorías penales públicas y la transformación del régimen de las medidas cautelares personales, en vista a que este representaba uno de los mayores problemas en cuanto a la regulación y el uso práctico que se daba a la prisión preventiva.

2.5 El paradigma de la prisión preventiva, la evaluación de la necesidad de cautela y el SIDH

Como se mencionó en el apartado anterior, ante la inobservancia y violación de derechos humanos que se desarrollaba en el sistema inquisitivo, surgió la necesidad de una transformación de los sistemas penales hacia un nuevo paradigma legal, uno que incluyera la regulación de la prisión preventiva; y que pase de la “lógica de la pena anticipada a una lógica cautelar”, la cual es “avalada y compartida por la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de derechos humanos” (Duce, et al., 2009).

Según Duce (et al., 2009) el término prisión preventiva bajo una lógica cautelar indica que “el objetivo de esta institución del proceso penal es garantizar la realización exitosa del juicio y de sus consecuencias” (p. 24), lo que en otras palabras quiere decir que, el proceso penal pueda llevarse a cabo con expectativas de obtener una respuesta de calidad, en condiciones de dar una sentencia de absolución o de condena.

De acuerdo con esto, los sistemas reformados exigen para la imposición de la prisión preventiva el supuesto material o *fumus bonis iuris* (*humo de buen derecho*), ello significa que, primero se entregará un mínimo de antecedentes respecto de la existencia de un delito y la participación del imputado en él, para que así, los antecedentes sean ponderados por el juez con base a su “seriedad” y sólo serán suficientes si estos permiten en principio el establecimiento de la medida.

Al respecto, Villadiego (2016) sostiene que para que esto se cumpla se requiere de una evaluación de la necesidad de cautela⁷, y así mediante este procedimiento de evaluación de riesgo se pueda obtener información de alta calidad y confiable para el debate de la audiencia en beneficio

6 Ley No. 5.162/14. Código de Ejecución Penal para la República del Paraguay.

7 Este procedimiento de evaluación de riesgo se debe realizar en un corto período de tiempo; entre el momento de la captura y la audiencia que decreta la medida cautelar, pues lo que este tipo de mecanismo busca es aportar una evaluación de riesgo antes de la audiencia de control de garantías (Villadiego, 2016).

de la persona procesada a quien se presume inocente. Sobre todo, teniendo en cuenta que el propósito real de las medidas cautelares es garantizar que el proceso se desarrolle sin dificultades, y que el sistema de justicia proporcione una respuesta de calidad (Villadiego, 2016; Duce et al., 2009).

Por esta razón, este tipo de medidas deben ser impuestas de forma objetiva y específica, siempre evaluando si los fines legítimos que sustentan la necesidad de cautela se presentan en el caso concreto. Es decir que las:

“medidas cautelares no son -ni pueden ser- una forma de pena anticipada, ni una herramienta que garantiza la seguridad ciudadana, ni una medida para combatir la “impunidad”, ni un método para responder a la presión de los medios de comunicación (Villadiego, 2016, p. 2).

Estas, siempre deben responder a los fines legítimos de los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁸ (SIDH) y las legislaciones nacionales. En cuanto a los fines del SIDH son dos; el primero es a) asegurar la comparecencia de la persona procesada al juicio⁹; y segundo, b) evitar la obstrucción del procedimiento penal.

Para Villadiego (2016, citando a Bigliani et al., 2008), fines como:

“la alarma social, la reiteración de la conducta, el peligro de continuar con la actividad delictiva y la gravedad del delito están fundados en un fin punitivo y no cautelar, ya que no responden a la idea central de resguardar el éxito procesal penal” (Villadiego, 2016, p. 3).

Sin embargo, la autora sostiene que la única forma de efectivizar una evaluación de la necesidad de cautela, es a través de un procedimiento estandarizado, que incluya la aplicación de un instrumento metodológico: que evalúe el nivel de riesgo que existe para que una persona procesada penalmente no comparezca al juicio u obstruya el procedimiento penal (Villadiego, 2016).

Pero para que se otorguen medidas no privativas de libertad, es necesario que el sistema cuente con mecanismos adecuados de supervisión de medidas cautelares no privativas de libertad, que los intervinientes confíen en su efectividad, y que el juez decreta medidas sustitutivas de manera regular en vez de dictar la prisión preventiva. Mientras que estos mecanismos no existan, o no sean efectivos y eficientes; probablemente la prisión preventiva seguirá siendo la regla y no la excepción (Villadiego, 2016).

2.5.1 Marco conceptual de la prisión preventiva

En primer lugar, y para definir los alcances de esta figura jurídica debemos decir que; es una medida cautelar que tiene el propósito de garantizar que el proceso se desarrolle sin dificultades, y que el sistema de justicia proporcione una respuesta de calidad (Villadiego, 2016; Duce et al., 2009). Por esto, este tipo de medidas, deben ser impuestas de forma objetiva y específica,

8 Véase: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile, Op. Cit. Párr. 198; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso López Álvarez Vs. Honduras, Op. Cit. Párr. 68 y 69.

9 Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 7º, numeral 3º; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 9º, numeral 3º.

siempre evaluando si los fines legítimos que sustentan la necesidad de cautela se presentan en el caso concreto.

En este sentido, el abogado Roque Orrego (et al, 2018) la define como “una medida cautelar jurisdiccional de coerción personal dictada en el proceso penal”; y tiene por objeto, “impedir la fuga y/o la obstrucción de la investigación de quién es sospechado/a de ser participante de un hecho punible grave” (p. 19).

Sobre esto, es importante resaltar que debido a su naturaleza cautelar la prisión preventiva, en ningún caso puede transformarse en una pena privativa de libertad anticipada (Kirchhofer, 2019), pues es una figura procesal a ser impuesta únicamente cuando sea estrictamente necesaria y ante la imposibilidad de la aplicación de otras medidas menos gravosas.

Es por esto que, el encarcelamiento preventivo al ser una medida cautelar impuesta contra una persona sospechosa, considerada inocente hasta tanto se dicte una sentencia de condena firme, tiene carácter excepcional (Kirchhofer, 2019). Siendo la excepcionalidad, un principio universal que la conciencia jurídica reconoce como una limitación a los Estados en el ejercicio de su poder punitivo.

A esto debemos agregar que, autores como Orrego (et al, 2018) consideran que en Paraguay el:

“instituto de la prisión preventiva representa la más lesiva intromisión que el Estado puede ejercer en la esfera de la libertad del individuo, pues se aplica sin una sentencia penal firme que lo justifique (Pérez 2014) a pesar de que la regla general es que el procesado, como continúa siendo inocente, litigue en libertad, evitando la imposición de una medida tan perjudicial para el encausado (MNP, 2014)” (p.19).

Así la cuestión real de la prisión preventiva no se trata de su definición, sino de la práctica jurídica y si el uso de la misma apunta a la eficacia y la garantía de un proceso penal justo, situación que será abordada a continuación.

2.6 Principios de la prisión preventiva y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Como se ha dicho, la regulación de las medidas de coerción personal es uno de los aspectos que más relevancia tiene tanto a nivel de ley ordinaria, constitucional e incluso en normativas internacionales de derechos humanos. Y esto se debe a que; la aplicación de la prisión preventiva se encuentra sujeta a una serie de principios universales que tienen el propósito de limitar su aplicación indiscriminada y de asegurar el desarrollo de un proceso justo.

Según Ramírez (et al., 2018) el más reciente desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) estableció “que es un deber de los magistrados judiciales ejercer un control de convencionalidad” (p. 23), para así dar vigencia a las obligaciones de adecuación que tienen los Estados, y contar con normas que garanticen la vigencia de los Derechos Humanos establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Esto, de forma a que, a través del control de convencionalidad, los jueces recurran al derecho internacional cuando existan normativas internas que legislen en contravención a tratados in-

ternacionales. A dicho principio, también se suma el deber de ajustarse a los estándares relativos a los presupuestos de la prisión preventiva y las restricciones con respecto a su aplicación.

En este sentido, el principio de presunción de inocencia es “el punto de partida para cualquier análisis de los derechos, así como el trato otorgado a las personas que se encuentran bajo prisión preventiva” (Comisión IDH, 2001, Cap. VII, párr. 32), principios que se encuentran reconocidos en la:

“Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 11.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14.2), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Art. XXVI) y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Art. 8.2)” (Ramírez et al., 2018, p.24).

Al respecto, la Corte IDH (2009; citado por Ramírez et al., 2018) se ha pronunciado en virtud del principio de inocencia, en el marco de un proceso penal, el imputado debe permanecer en libertad, como Regla General (nº 69); el Estado,

“...sólo como excepción y bajo determinadas condiciones, está facultado para detener provisionalmente a una persona durante un proceso judicial aún incluso, con la atención de que la duración excesiva de la prisión preventiva origina el riesgo de invertir el sentido de la presunción de inocencia, convirtiendo la medida cautelar en una verdadera pena anticipada...” (nº 70. Corte IDH, 2009; citado por Ramírez et al., 2018, p. 26).

En tal sentido, la Comisión de IDH también ha afirmado que, entre las “razones legítimas que pudiesen justificar la prisión preventiva, en todos los casos deben tomarse en consideración los principios universales de presunción de inocencia y de respeto a la libertad individual (nº 71).

Ahora bien, en cuanto a los principios universales que regulan la aplicación de la prisión preventiva son cinco y serán abordados a continuación.

2.6.1 Principios de la prisión preventiva

En cuanto a los principios estos deben responder a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH); los cuales, en este caso, son a) asegurar la comparecencia de la persona procesada al juicio; y b) evitar la obstrucción del procedimiento penal (Villadiego, 2016).

Según Mac-Gregor & Möller, (2017) estos estándares internacionales comprenden un conjunto de instrumentos jurídicos que, establecen obligaciones internacionales a las que están sujetos los Estados en materia de derechos humanos, y contribuyen a precisar el alcance y contenido de dichas obligaciones.

Ahora bien, en lo que respecta al tema de interés de este estudio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2016) señala la existencia de cinco principios que debe reunir la aplicación de la prisión preventiva: la excepcionalidad, la provisionalidad, la proporcionalidad, la legalidad y jurisdiccionalidad (Galván, 2016; Ramírez, et al., 2018), principios indispensables para alcanzar el estándar de calidad que dicha resolución debe tener.

2.6.2 Principio de excepcionalidad

De acuerdo con el principio de excepcionalidad, la prisión preventiva es de carácter excepcional por lo que en ningún caso puede transformarse en una pena privativa de libertad anticipada (Kirchhofer, 2019), en vista que es una figura procesal a ser impuesta únicamente y exclusivamente, cuando sea necesaria y ante la imposibilidad de la aplicación de otras medidas menos gravosas.

Por su parte, la CIDH refiere que:

“la naturaleza excepcional de la aplicación de la prisión preventiva, de acuerdo con criterios de necesidad y proporcionalidad, es un elemento que debe estar presente en toda política criminal que tome en consideración los estándares del Sistema Interamericano (CIDH, 2013, p. 7, párr. 20)” (citado por Ramírez et al., 2018, p. 24).

Por tanto, podría decirse que la excepcionalidad se trata de un primer filtro para evitar el uso indiscriminado de la prisión preventiva, y así reducir la posibilidad de que se generen efectos irreparables en las personas imputadas, “especialmente si se tiene en cuenta que se puede obtener sentencias absolutorias y que nunca se desvirtuó la inocencia del imputado” (Ramírez et al., 2018, p. 24).

2.6.3 Principio de provisionalidad

El segundo principio es la provisionalidad, este establece que la prisión preventiva está llamada a “regir sólo durante el lapso estrictamente necesario para garantizar el fin procesal propuesto”; es decir que, dicha medida privativa de libertad no puede durar más allá de la persistencia de la causal invocada para justificarla (Art. 7.5 de la Convención Americana).

“No cumplir con estos requisitos equivale a anticipar una pena sin sentencia, lo cual contradice principios del derecho universalmente reconocidos” (Juliano, 2016, p. 8).

Para Ramírez (et al, 2018) a este principio también se lo puede denominar como prisión provisional-preventiva, pues denota que no tiene carácter definitivo, sino que durará lo que dure el procedimiento.

2.6.4 Principio de proporcionalidad

En cuanto al principio de proporcionalidad, según Kirchhofer (2019), este se trata de otro límite a la aplicación de la medida de coerción personal. En el que se “limita el encarcelamiento preventivo del imputado a lo estrictamente necesario y trata de impedir que los efectos del encierro sufrido produzcan efectos más graves que la legítima reacción del Estado en caso de condena” (p. 5).

En otras palabras, la proporcionalidad se refiere a que;

“una persona considerada inocente no debe recibir peor trato que una condenada ni se le debe deparar un trato igual a ésta. La medida cautelar no debe igualar a la pena, en cantidad ni en calidad (artículo 5(4) y 6 de la Convención Americana). Sobre la violación de la presunción de inocencia (CIDH, 2013 como citó Ramírez et al., 2018, p. 27).

Es decir que, no se debe “confundir la equiparación que se establece entre la prisión preventiva y la pena a los fines de computar los plazos de detención” (Ramírez et al., 2018, p. 27), debido a que no se trata de una equivalencia, sino más bien de una ecuación entre el principio de inocencia y el fin de la medida cautelar.

En esto radica la importancia de complementar el principio de excepcionalidad con el de provisionalidad y proporcionalidad. En evitar que una medida de coerción de carácter cautelar, termine siendo más grave que la pena que le corresponde al imputado en el caso de dictarse una sentencia condenatoria.

2.6.5 Principios de legalidad y jurisdiccionalidad

En cuanto al principio de legalidad este implica que la libertad del acusado sólo puede ser restringida con estricto apego a las normas (Galván, 2016), por lo que se pueden imponer exclusivamente las medidas establecidas en la normativa procesal penal y en cumplimiento de los requisitos en ella establecidos (Ramírez et al., 2018).

Mientras que, por su parte, el principio de jurisdiccionalidad, requiere que la medida sea “impuesta mediante resolución judicial fundada, motivada y documentada” (Ramírez et al., 2018). Esto significa que debe, demostrarse que el presupuesto procesal del peligro de fuga o de obstrucción a la investigación existe para poder considerar la aplicación de la prisión preventiva a excepción de los delitos graves.

2.7 Marco Jurídico en Paraguay

De acuerdo con Ramírez (et al, 2018) en la normativa constitucional paraguaya, la prisión preventiva tiene una finalidad cautelar, no punitiva. Por tanto, debido a su naturaleza cautelar, no puede transformarse en una pena privativa de libertad anticipada (Kirchhofer, 2019), ya que se trata de una figura procesal a ser impuesta única y exclusivamente, cuando sea necesaria y ante la imposibilidad de la aplicación de otras medidas menos gravosas.

Y en efecto, entre sus disposiciones, la Constitución paraguaya reconoce el carácter excepcional de la prisión preventiva al referir que “sólo será dictada cuando fuese indispensable en las diligencias del juicio” (Art. 19, CN. 1992.). Asimismo, el Código Procesal Penal, Ley N° 1.286/98, (en adelante CPP) en su art. 234 dispone que “las medidas cautelares sólo serán impuestas, excepcionalmente, mediante resolución fundada y durarán solo el tiempo imprescindible para cubrir la necesidad de su aplicación”.

Además, la legislación paraguaya también reconoce a la excepcionalidad y la proporcionalidad como límites para la aplicación de la prisión preventiva, y con esto pretende limitar el encarcelamiento preventivo del imputado a lo estrictamente necesario (Kirchhofer, 2019), para así impedir que los efectos del encierro produzcan consecuencias más graves.

Sin embargo, a pesar de que estas y otras disposiciones reconocen el carácter excepcional de la prisión preventiva, su desnaturalización se evidencia cuando la prisión preventiva es empleada con intención de neutralizar la peligrosidad criminal del imputado (Kirchhofer, 2019), “so-

metiéndolo a un prolongado encarcelamiento preventivo, hasta que concluya el moroso trámite procesal” (p. 3) y esto se debería principalmente a que durante el año 2004 Paraguay modificó el art. 245 del CPP y estableció que:

“Durante el proceso penal no se podrán otorgar medidas alternativas, ni la prisión preventiva decretada podrá ser modificada por una medida sustitutiva cuando el hecho sea tipificado como crimen que lleve aparejado la vulneración de la vida o la integridad de la persona como resultado de una conducta dolosa” ... (Ramírez, et al., 2018, p. 35).

En este sentido, Kirchhofer (2019) refiere que el encarcelamiento preventivo pasó de ser una medida cautelar de carácter excepcional, a convertirse en una regla habitual para el caso específico de los hechos punibles considerados crímenes.

Posteriormente, en el año 2011, se volvió a modificar el art.245 del CPP (Ley N° 4.431), pero la nueva ley mantuvo los rasgos generales de la ley derogada (N° 2.493/04), sin embargo, modificó el último párrafo sobre la restricción de medidas alternativas y sustitutivas, por una terminología más precisa al establecer que el “art. 245: Medidas Alternativas o Sustitutivas de la Prisión Preventiva” queda redactado de la siguiente manera:

“Siempre que, razonablemente, el peligro de fuga o de obstrucción a la investigación pueda ser evitado por la aplicación de otra medida menos gravosa para la libertad del imputado, de oficio o a pedido de parte, el juez podrá imponerle en lugar de la prisión preventiva, las siguientes medidas alternativas:

1) El arresto domiciliario, en su propio domicilio o en el de otra persona, bajo vigilancia o sin ella; 2) La obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada, quien informará periódicamente al juez; 3) La obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe; 4) La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual resida o del ámbito territorial que fije el juez; 5) La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar determinados lugares; 6) La prohibición de comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa; y, 7) La prestación de una caución real adecuada, por el propio imputado o por otra persona, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas económicamente solventes.”

El juez podrá imponer una o varias de estas medidas, conjunta o indistintamente, según cada caso...” (Art. 245, CPP. Ley N° 4.431/11. Art. 1).

“En los casos en que sea suficiente que el imputado preste juramento de someterse al procedimiento, se decretará la caución juratoria, sin perjuicio de otras medidas cautelares complementarias. Este mecanismo no será aplicable a las personas que estén siendo sometidas a otro proceso ni a las reincidentes; así como a quienes ya hayan violado alguna medida alternativa o sustitutiva de la prisión”

“En los casos de indiciados o procesados con antecedentes penales o procesales, el juez deberá imponer, por lo menos, las medidas establecidas en los numerales 3 al 6 de este artículo...” (Art. 245, CPP. Ley N° 4.431/11. Art. 1).

“tampoco se podrá modificar la prisión preventiva cuando el imputado esté incurso en los

presupuestos previstos en el numeral tercero de la figura de la Reclusión en un Establecimiento de Seguridad regulado en el Código Penal; o cuando el sindicado esté imputado en otras causas, cuya expectativa de pena sea superior a cinco años de privación de libertad...” (Art. 245, CPP. Ley N° 4.431/11. Art. 1).

Al respecto, la jurista Sandra Kirchhofer (2019) refiere que dichas modificaciones a la normativa procesal penal, vulneran el principio de excepcionalidad en la aplicación de la prisión preventiva, ya que promueve su aplicación automática sin valorar de manera objetiva los requisitos exigidos por la ley, y le atribuyen finalidades de prevención general, a una medida esencialmente cautelar.

Otra cuestión fuertemente cuestionada (Kirchhofer, 2019; Ramírez, 2018, Valdez, 2014) es que con la modificación del 2011 (Ley N°4431/11) se:

“ha producido un retroceso en los lineamientos del proceso penal democrático; como consecuencia de ello se permite la vigencia de un Derecho Penal de autor, al considerar los registros delictivos como causal de negativa absoluta de las medidas, en abierta vulneración al principio de inocencia y a otros principios procesales y penales” (Valdez, 2014, p. 3).

Siendo más específicos, el CPP (1998) también establece que cuando “la prisión preventiva restrinja derechos fundamentales que no son los estrictamente necesarios para lograr su fin cautelar” o ha provocado limitaciones que exceden las imprescindibles para evitar su fuga y haya adquirido características de una pena anticipada, la misma debe ser revocada (CPP. 1998. Art. 252 numeral 4).

El mismo, también señala que no se podrá decretar prisión preventiva a personas mayores de setenta años, mujeres en los últimos meses de embarazo, madres durante la lactancia de sus hijos o de las personas afectadas por una enfermedad grave y terminal debidamente comprobada (Art. 238 del CPP). En estos casos, si es imprescindible alguna medida cautelar de carácter personal, se decretará el arresto domiciliario.

2.7.1 Tiempo estimado de duración para la prisión preventiva

En relación a la duración de la prisión preventiva, la ley no establece un tiempo de duración máxima, pero posee un límite establecido en la Constitución Nacional, en “ningún caso la misma se prolongará por un tiempo mayor al de la pena mínima establecida para igual delito” (Art. 19. CN, 1992).

Sobre esto, la ley penal es más específica cuando establece que la prisión preventiva:

“en ningún caso podrá sobrepasar la pena mínima prevista para cada hecho punible en la ley, ni exceder del plazo que fija este código para la terminación del procedimiento o durar más de dos años” (Art. 236. CPP. 1998).

Esto significa que, debido a su carácter provisional debe durar sólo el tiempo imprescindible para alcanzar sus fines y mientras subsistan los motivos que la justificaron.

A propósito, Kirchhofer (2019) señala que existe poca claridad sobre los parámetros para determinar la duración máxima del encarcelamiento preventivo y que esto se debe a dos cues-

ciones. La primera, es que la normativa constitucional establece que la pena podrá durar por un tiempo no mayor al de la pena mínima establecida para igual delito (. Art. 19. CN, 1992). Mientras que, por otro lado, el CPP en su art. 236 dispone que el tiempo límite de duración en ningún caso podrá durar más de dos años.

Ante esta disparidad de criterios, y con la intención de resolver dicha situación, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) estableció “algunos criterios” indicando que:

“la prisión preventiva no cesa automáticamente al transcurrir dos años de su dictado, puesto que puede estar influenciada por el plazo de duración del proceso o por una calificación provisional del juez natural competente que establece la pena mínima correspondiente” (Acuerdo, N° 766/07, citado por Kirchhofer, 2019, p 7).

De este modo para Kirchhofer (2019), no se podría establecer con exactitud la duración de la prisión preventiva, en vista a que en Paraguay esta puede variar de entre “6 meses a 5 años” (p. 6). Según la autora este tipo de interpretación, vulnera los principios y garantías procesales básicas y se encuentra en discrepancia con disposiciones establecidas en el mismo cuerpo legal, que disponen “que las normas procesales que coarten la libertad personal, se interpretarán restrictivamente” (Art. 10. CPP. 1998) y los jueces en caso de duda deberán siempre decidir lo que sea más favorable para el imputado (Art. 5. CPP. 1998).

En tal sentido, Orrego (et al, 2018) sostiene que, si la ley no consiente un plazo mayor a dos años para ningún caso, a la luz de las normas hermenéuticas que rige el CPP (1998) debería corresponder una interpretación favorable, es decir, se debe entender que la ley prohíbe exceder dicho límite.

2.7.2 Medidas alternativas o sustitutivas

En lo que concierne a las Medidas Alternativas o Sustitutivas, el artículo 245 (CPP, 1998) establece; la suspensión a la ejecución de la prisión preventiva, siempre que se hallen reunidos los presupuestos para evitar la aplicación de la misma, y que no exista peligro de fuga o de obstrucción para la aplicación de medidas menos gravosas.

El/la juez, de oficio, deberá imponerle alguna de las siguientes medidas alternativas o sustitutivas” (Art. 245, CPP, 1998):

1. El arresto domiciliario, en su propio domicilio o en el de otra persona, bajo vigilancia o sin ella; a cuyo efecto se podrá adoptar cualquier medio eficaz para el control efectivo del cumplimiento de la medida, siempre que no afecte su intimidad o privacidad.
2. La obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada, quien informará periódicamente al juez.
3. La obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe.
4. La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual resida o del ámbito territorial que fije el juez.
5. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar determinados lugares.

6. La prohibición de comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa.
7. La prestación de una caución personal o real adecuada, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas idóneas. No se admitirá la caución personal del abogado.
8. Cualquier otra que sea compatible con la naturaleza del caso.

El juez podrá imponer una o varias de estas alternativas, conjunta o indistintamente, según cada caso, adoptando las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento (Art. 245, CPP, 1998).

También refiere que no se impondrán estas medidas contrariando su finalidad, que es asegurar la comparecencia del sospechado al procedimiento o el cumplimiento de la sanción.

“Cuando el imputado no las pueda cumplir por una imposibilidad material razonable, en especial, si se trata de persona de notoria insolvencia o disponga del beneficio de litigar sin gastos, no se le podrá imponer caución económica (Art. 245, CPP, 1998).

Las medidas que se dicten como alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva, podrán mantenerse hasta la finalización del proceso. El incumplimiento de las medidas menos gravosas para la libertad del imputado, hará efectivo el cumplimiento inmediato de la prisión preventiva, cuya ejecución fue suspendida (Art. 245, CPP, 1998).

2.7.3 Revisión de medidas y el presupuesto procesal

Para la revisión de medidas y del cumplimiento de los presupuestos procesales se requiere efectuar los principios de legalidad y jurisdiccionalidad (Ramírez, et al, 2018)¹⁰. Esto, en vista a que, tanto para la imposición de la prisión preventiva, así como para la revisión o verificación de la misma, es esencial; conocer el fundamento y motivación del juez/a, lo que a su vez implica acceder a la información del presupuesto procesal que influyó para dicha acción.

En cuanto a la normativa procesal establece que los presupuestos procesales que debe reunir la aplicación de la prisión preventiva son (Art. 242. CPP, 1998):

a) que existan elementos de convicción suficiente sobre la existencia de un hecho punible grave; la presencia del imputado para sostener que es autor o partícipe de un hecho punible; y, cuando por 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.

No obstante, para Valdez (2014), los requisitos para la aplicación de la prisión preventiva se tratan de dos presupuestos:

“el primero es la sospecha racional y fundada de la existencia de un hecho punible y la

¹⁰ Visto a que, la legalidad implica que se impongan medidas cautelares “establecidas exclusivamente en la normativa penal y en cumplimiento de los requisitos en ella establecidos” (p. 29). Y, la jurisdiccionalidad, establece que la medida impuesta sea mediante resolución judicial fundada, motivada y documentada. (Ramírez, et al, 2018).

participación del imputado en el mismo; y el segundo requiere dos motivos bien especificados el peligro de fuga y el peligro de obstrucción” (Valdez, 2014, p. 2).

Según Ramírez (et al, 2018) para la verificación de medidas, el juez necesariamente debe comprobar la existencia de alguno de los presupuestos procesales. La naturaleza cautelar, exige la existencia del supuesto material o *fumus commissi delicti* —humo de comisión delictiva, o señal de que se ha cometido un delito—. Esto hace referencia a que, si hay humo, es muy probable que exista fuego”.

Cabe plantearlo de esta forma, pues para poder afectar, aun provisionalmente, la libertad de una persona, se requiere cierto nivel de seriedad de la imputación; es decir, suficiente información que permita considerar como plausible la existencia del delito y la participación del imputado (242, art CPP, 1998).

A esto, Ramírez (et al, 2018) agrega que en cualquier caso el presupuesto procesal del peligro de fuga debe existir para poder considerar la aplicación de la prisión preventiva:

“El peligro de fuga consiste en la posibilidad concreta de que la persona sindicada de la comisión de un delito se sustraiga del proceso, abandonando el territorio u ocultándose, o bien que ya se encuentre prófugo (hecho que fundamenta la declaración de rebeldía y la orden de detención). A menos que ya se haya dado una situación concreta en la que se manifieste la intención inequívoca de sustraerse del proceso —hecho que habría que relacionar y fundamentar—, el peligro de fuga es tan solo un riesgo” ... (Ramírez, et al, 2018, p. 31).

Por lo tanto, lo que habría que probarse es la probabilidad de que esto ocurra, y ello representa cierta dificultad probatoria. Por esta razón, la ley ha establecido criterios para que el juzgador/a pueda valorar la existencia de dicho riesgo o peligro de fuga (Art. 243. CPP, 1998);

“1) la falta de arraigo en el país, determinado por el domicilio, asiento de la familia, de sus negocios o trabajo y las facilidades para abandonar definitivamente el país o permanecer oculto; 2) la pena que podrá ser impuesta como resultado del procedimiento; 3) la importancia del perjuicio causado y la actitud que el imputado asume frente a él; y, 4) el comportamiento del imputado durante el procedimiento o en otro anterior del que se pueda inferir, razonablemente, su falta de voluntad de sujetarse a la investigación o de someterse a la persecución penal. Estas circunstancias deberán mencionarse expresamente en la decisión judicial que disponga la prisión preventiva” (Art. 243. CPP.1998).

Sin embargo, “lo que no es admisible es presuponer el peligro de fuga; si se permitiera una presunción tal, la exigencia quedaría vacía de contenido, pues se ordenaría la detención aun cuando no exista peligro alguno” (Cetina, 2003, p. 343; Ramírez, et al, 2018).

Una vez que se hayan presentado las pruebas en el debate, si el fiscal logró su cometido, la decisión del tribunal deberá basarse en una convicción positiva de condena; es decir, que existe certeza positiva en el razonamiento de los jueces sobre el hecho delictivo y que se ha logrado probar la responsabilidad del acusado.

Con relación al peligro de obstrucción de la investigación, el artículo 244 del C.P.P., resulta claro al especificar, que para dar certeza al mismo, se debe exigir que exista una sospecha grave

de que la persona involucrada en la posible comisión de un hecho punible, pueda destruir, modificar, ocultar, suprimir o falsificar elementos de prueba, situación que desde un entendimiento básico solo lo pueden lograr personas que tengan acceso a la investigación fiscal, y no una persona común considerada vulnerable ante el sistema judicial o penal, y si analizamos la segunda variante contenida en la normativa, debe existir la sospecha grave de que la persona pueda influir para que otros procesados, testigos o peritos informen falsamente sobre los hechos investigados o induzcan a otras personas por los mismos motivos. Esta segunda posibilidad de obstrucción podría evitarse por otros medios menos gravosos que la aplicación de la prisión preventiva, pues dentro de las reglas de medidas alternativas o sustitutivas se contempla como regla de comportamiento la prohibición de acercarse a determinadas personas, que aplicado ante cada caso particular, haría viable la eximición de prisión preventiva y evitar el uso desmedido de la misma.

2.8 Marco Jurídico Internacional

El siguiente apartado tiene como base el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2013) sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Este, ofrece una serie de instrumentos jurídicos internacionales a tener en cuenta para la aplicación de la prisión preventiva y para la garantía de derechos humanos de las personas que forman parte de un proceso penal.

El mismo entre otras cosas, trata sobre la aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva, así como de la correcta aplicación de una caución o garantía económica, (Román, et al. 2016) por ejemplo, que es preciso:

B.4 “Asegurar que la aplicación de la fianza se adecue a criterios de igualdad material, y no constituya una medida discriminatoria hacia personas que no tienen la capacidad económica de consignar dichos montos. En los casos, en los que se ha comprobado la incapacidad de pago del procesado, deberá necesariamente utilizarse otra medida de aseguramiento no privativa de libertad. En atención al principio de presunción de inocencia, la fianza no podrá en ningún caso constituir o incluir la reparación del daño causado por el delito que se le imputa al procesado (CIDH, 2013. Uso de la prisión preventiva en las Américas, p. 123).

Como se puede observar, el punto B.4 de la sección “Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva” (CIDH, 2013) es de suma importancia para el derecho a la libertad personal durante un proceso penal. En primera, debido a que resalta el tema de la igualdad material, una cuestión que, de no hacerse, “la persona imputada tendría este derecho inaccesible” (Román, et al. 2016, p.19). El mismo, ratifica la importancia del trato de la persona imputada bajo el principio de presunción de inocencia, particularmente en temas de reparación del daño.

A continuación, se presentan algunos instrumentos jurídicos internacionales que regulan el derecho a la libertad personal y los principios para la aplicación de la prisión preventiva:

Tabla 1.
Instrumentos jurídicos a nivel internacional que regulan el derecho a la libertad personal

Instrumento jurídico internacional	Artículo y Disposición	Observaciones
Organización de las Naciones Unidas		
<p style="text-align: center;">Declaración Universal de los Derechos Humanos</p>	<p>Artículo 9 Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.</p> <p>Artículo 11 11.1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. 11.2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.</p>	<p>Derecho a la libertad personal Principio de Presunción de inocencia Principio de legalidad</p> <p style="text-align: center;">Principio de proporcionalidad</p>
<p style="text-align: center;">Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</p>	<p>Artículo 9 9.1 Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. 9.3 La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.</p> <p>Artículo 14 14.2 Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.</p>	<p>Derecho a la libertad y a la seguridad personales Principio de excepcionalidad Derecho a la libertad Principio de Presunción de inocencia</p>
<p style="text-align: center;">Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos</p>	<p>C. Personas detenidas o en prisión preventiva 84.2 El acusado gozará de una presunción de inocencia y deberá ser tratado en consecuencia.</p>	<p style="text-align: center;">Principio de Presunción de inocencia</p>

Instrumento jurídico internacional	Artículo y Disposición	Observaciones
Organización de los Estados Americanos		
<p style="text-align: center;">Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</p>	<p>Artículo XXV Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes. Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil. Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.</p> <p>Artículo XXVI Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas.</p>	<p>Derecho a la libertad personal Principio de inmediación</p> <p>Principio de presunción de inocencia</p>
<p style="text-align: center;">Convención Americana sobre Derechos Humanos</p>	<p>Artículo 7 7.1 Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. 7.2 Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 7.3 Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 7.5 Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe su proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.</p> <p>Artículo 8 8.2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.</p>	<p>Derecho a la libertad y a la seguridad personales Supremacía constitucional</p> <p>Derecho a la libertad</p> <p>Principio de inmediación Derecho a la libertad personal</p> <p>Principio de Presunción de inocencia</p>

Instrumento jurídico internacional	Artículo y Disposición	Observaciones
<p>Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas</p>	<p>Principio III. Libertad personal</p> <p>1. Principio básico. Toda persona tendrá derecho a la libertad personal y a ser protegida contra todo tipo de privación de libertad ilegal o arbitraria [...] Por regla general, la privación de libertad de una persona deberá aplicarse durante el tiempo mínimo necesario.</p> <p>2. Excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad. Se deberá asegurar por la ley que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general, y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad, conforme se establece en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.</p> <p>En el marco de un proceso penal, deberán existir elementos de prueba suficientes que vinculen a la persona imputada con el hecho investigado, a fin de justificar una orden de privación de libertad preventiva. Ello configura una exigencia o condición sine qua non a la hora de imponer cualquier medida cautelar; no obstante, transcurrido cierto lapso, ello ya no es suficiente.</p> <p>La privación preventiva de la libertad, como medida cautelar y no punitiva, deberá además obedecer a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, en la medida estrictamente necesaria en una sociedad democrática, que sólo podrá proceder de acuerdo con los límites estrictamente necesarios para asegurar que no se impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni se eludirá la acción de la justicia, siempre que la autoridad competente fundamente y acredite la existencia, en el caso concreto, de los referidos requisitos.</p> <p>4. Medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad. Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia.</p>	<p>Derecho a la libertad personal Principio de inmediación</p> <p>Principio de excepcionalidad</p> <p>Principio de proporcionalidad</p> <p>Prisión como ultima ratio</p>

Fuente; la afectación del derecho a la libertad personal frente a la prisión preventiva.

Capítulo 3/

Marco Metodológico

3.1 Tipo de estudio

La investigación se trató de un estudio de corte transversal descriptivo, en vista a que se observó un conjunto específico de personas para así describir el contexto en el que se desarrollan los sujetos; detallando su situación en un momento específico (Hernández et al., 2014). Para esto se procedió a la identificación de variables e indicadores y la relación entre las mismas.

En cuanto al enfoque metodológico se utilizó un enfoque mixto debido a que se analizaron datos cuantitativos y cualitativos para combinar y aprovechar las particularidades de cada método. Lo cual permitió complementar la información sobre las personas con prisión preventiva.

3.2 Población

La población penitenciaria de las tres penitenciarías seleccionadas para la muestra es de alrededor de 3.304 personas y quienes cuentan con prisión preventiva de 2.443 (MJ, julio, 2023) del Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos (Cnel. Oviedo); la Penitenciaría Regional de coronel Oviedo y la Penitenciaría Emboscada Antigua situada en el departamento de Cordillera.

3.3 Muestra

Para la muestra se utilizó el muestreo no probabilístico intencional–convencional. Intencional, porque se seleccionaron a los sujetos con mayor probabilidad de producir información adecuada y útil (Campbell et al., 2020). Y convencional, debido a que se trata de personas privadas de libertad, razón por la cual los participantes del estudio fueron seleccionados simplemente por estar situados temporal y espacialmente al momento de la recolección de datos.

La muestra corresponde a un total de 108 personas que cuentan con prisión preventiva en el año 2023 y se encuentran recluidas en tres penitenciarías del país; en el Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos (26 Mujeres Cnel. Oviedo); la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo (26 hombres) y la Penitenciaría Emboscada Antigua (58 hombres).

Se resalta que las personas encuestadas accedieron a participar del estudio de forma voluntaria.

También se debe mencionar que en principio se tuvo como meta 150 personas, pero se dieron obstáculos al momento de ingresar a la penitenciaría de hombres de Coronel Oviedo, debido a que no se había informado a los encargados sobre esta investigación, a pesar de que ya se contaba con autorización del Ministerio de Justicia, y la poca colaboración de las autoridades limitó enormemente la participación de los encuestados.

3.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Respecto a las técnicas utilizadas para la recolección de información fueron la encuesta y la revisión de literatura.

En cuanto a la encuesta se trata de un cuestionario con 68 preguntas cerradas, dividida en 5 secciones, algunas con escala de Likert, donde se consultaron temas sobre:

1. El Centro Penitenciario.
2. El Perfil del/la Encuestado/a.
3. Elementos sociodemográficos previos a su detención.
4. Condiciones de Detención.
5. Condiciones de los centros de privación.

Además, para la revisión de literatura y la recopilación de fuentes secundarias se tuvieron en cuenta informes institucionales, publicaciones de revistas científicas, bases de datos estadísticos, estudios específicos, marco normativo nacional e internacional vigente, investigaciones regionales y locales; así como las políticas y planes nacionales en relación a la prisión preventiva y las medidas alternativas o sustitutivas.

3.5 Procedimientos para la recolección de datos

El procedimiento para la recolección de información estuvo dividido en 2 etapas, una consistente en la validación de la encuesta y la otra en su aplicación:

Etapa Uno:

- Diseño y elaboración del instrumento.
- Validación del instrumento por juicio de expertos; este es un método de validación para verificar la fiabilidad de una investigación y se define como “una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en éste” (Escobar-Pérez y Cuervo-Martínez, 2008:29).
- Una vez validado el instrumento se procedió a solicitar los permisos para el ingreso a las penitenciarías.

Etapa Dos:

En la segunda etapa se:

- Programaron las visitas a los tres centros penitenciarios, y a inicio del mes de agosto se aplicaron las encuestas.
- El equipo de encuestadores estuvo integrado por un coordinador y dos técnicos de campo.

Consideraciones generales para la aplicación de las encuestas

Para la encuesta se solicitó el consentimiento verbal a los participantes, y tuvo una duración de aproximadamente 15 minutos por persona.

También se estableció un cronograma de aplicación en el siguiente orden:

- Semana 1: Coronel Oviedo - Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos
- Semana 2: Coronel Oviedo - Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo
- Semana 3: Emboscada - Penitenciaría de Emboscada Antigua

3.6 Plan de procesamiento y análisis

Para el procesamiento y análisis de datos se procedió a la transcripción y sistematización de las encuestas.

Posteriormente la información fue procesada y tabulada en una planilla electrónica Excel y representada en gráficos y tablas según cada indicador.

Y finalmente se procedió a la presentación del análisis y los resultados en donde se describe el informe final mediante gráficos y las conclusiones correspondientes.

3.7 Aspectos éticos

Se garantizó la confidencialidad y el anonimato de las personas encuestadas.

Los datos recolectados fueron utilizados exclusivamente para los fines de la investigación.

3.8 Matriz de operacionalización

Objetivos Específicos	Dimensiones	Indicadores	Variables
Analizar en qué medida la prisión preventiva incide en el crecimiento de la población penitenciaria de Paraguay.	Tipos Medidas cautelares	Provisionalidad Proporcionalidad	- Cumplimiento de los Pre-supuesto procesal art. 243: Sospecha racional de la existencia de un hecho punible, y la participación del imputado. - Causas de negación de aplicación de medidas alternativas - Inviolabilidad de la defensa art. 6 CPP - Condición y localización de la vivienda

Objetivos Específicos	Dimensiones	Indicadores	Variables
<p>Verificar con qué frecuencia se examina la vigencia de presupuestos de la prisión preventiva</p>	<p>Cumplimiento de requisitos procesales</p>	<p>Legalidad Jurisdiccionalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento los presupuestos exigidos para el auto de prisión preventiva art.243 - Frecuencia con que se examina la vigencia de presupuestos de la prisión preventiva. - Solicitud de medidas sustitutivas o alternativas a la prisión preventiva - Aplicación de Medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva
<p>Caracterizar los delitos más comunes utilizados para la aplicación de la prisión preventiva.</p>	<p>Acceso a información</p>	<p>Jurisdiccionalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de delitos más utilizados para aplicar la prisión preventiva - Calificación del trato recibido en el proceso - Hablo con el defensor y el juez al momento de su detención - Conocimiento de derechos
<p>Identificar el plazo estimado de duración máxima para el cumplimiento de la prisión preventiva en el año 2023</p>	<p>Cumplimientos procesales</p>	<p>Provisionalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo de privación de libertad - Tiempo transcurrido para dictar prisión preventiva - Motivo de privación de libertad - Contaba con un abogado/a y de que tipo

Capítulo 4/

Análisis e interpretación de resultados

En el siguiente apartado se presenta el análisis de datos y los resultados de la encuesta. Se resalta que para la interpretación de los mismos en primer lugar se realizó la “Evaluación de la Necesidad de Cautela” que para Villadiego (2016), se trata de un procedimiento metodológico: que evalúa el nivel de riesgo que existe para que una persona procesada penalmente no comparezca al juicio u obstruya el procedimiento penal. Con la valoración de riesgo se puede obtener información de calidad para el debate de la audiencia, y en beneficio de la persona procesada.

Aquí, como lo establece el procedimiento, a través de un instrumento se evaluó si para la imposición de la prisión preventiva se cumplió con los criterios que sustentan la necesidad de cautela (art. 242, 243 CPP), para luego identificar si la medida se trató de: una medida para garantizar que el proceso se desarrolle sin dificultades, una forma de pena anticipada o una herramienta que garantice la seguridad ciudadana. Todo esto, se realizó teniendo en cuenta que el sistema de justicia debe proporcionar una respuesta de calidad a las personas procesadas (Villadiego, 2016; Duce et al., 2009).

En forma simultánea con la encuesta también se verificó si la imposición de la medida responde a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), si bien dichos estándares comprenden una infinidad de instrumentos jurídicos y obligaciones internacionales, para este estudio se tuvieron en cuenta; los cinco principios que según la CIDH (2016) debe reunir la aplicación de la prisión preventiva: la excepcionalidad, la provisionalidad, la proporcionalidad, la legalidad y la jurisdiccionalidad (CIDH, 2016; Galván, 2016; Ramírez, et al., 2018).

Por último, se exponen una serie de datos que permiten verificar la frecuencia con que se examina la vigencia de presupuestos procesales de la prisión preventiva, caracterizar los delitos más utilizados para su aplicación e identificar el plazo de duración máxima de la prisión preventiva en el año 2023.

Además, resulta importante señalar que el estudio se centra en un análisis sobre criterios y condiciones de aplicación de la prisión preventiva en Paraguay desde la experiencia de personas que se encuentran en tres penitenciarías del país, por lo que no arroja resultados generalizables sobre la población, pero si proporciona información de relevancia para la comprensión del contexto en el que se hace uso de dicha figura jurídica y con base a qué criterios es impuesta.

4.1 La prisión preventiva y su incidencia en el crecimiento de la población penitenciaria

En primer lugar, y para poder adentrarnos a los resultados sobre este tema, debemos recordar que la prisión preventiva como medida cautelar tiene el propósito real de garantizar que el proceso se desarrolle sin dificultades (Duce et al., 2009).

Es por esto que, en ningún caso puede transformarse en una pena privativa de libertad anticipada (Kirchhofer, 2019), ya que se trata de una figura procesal a ser impuesta únicamente cuando sea estrictamente necesaria y ante la imposibilidad de la aplicación de otras medidas menos gravosas. Sin embargo, en Paraguay los datos reflejan lo contrario.

Según Orrego (et al, 2018) durante el 2018 en Paraguay la población penitenciaria ascendió a un total de 13.810 hombres y 880 mujeres privadas de libertad; los que sumados serían un total de 14.690 personas reclusas (PPL), y de estas, en dicho periodo analizado, el 76% cuenta con prisión preventiva (11.118); y solo el 24 % restante (3572 personas) cuenta con condena.

Así también lo refleja el estudio “*violencia en el encierro (I) racionalidades de la prisión preventiva*” publicado en el 2020, los autores refieren que desde el año 2000 al 2018 la población penitenciaria se habría triplicado pasando de 3.219 personas privadas de libertad a 14.690; además, agregan que este crecimiento poblacional está vinculado a la tendencia de concentrar un altísimo porcentaje de personas reclusas sin condena.

Al respecto, los datos más actuales indican que para el año 2021 la población penitenciaria ascendió a 14.844 personas, y de estas el 71% cuenta con prisión preventiva mientras que solo el 29% tiene condena (OPC, 2021), lo que nos indica que efectivamente existe una relación clara entre el plazo razonable de la prisión preventiva, el acceso a derechos, y la sobrepoblación penitenciaria por lo cual es urgente hacer un mejor uso de otro tipo de medidas para controlar esta situación.

Los datos más actuales son parte del informe cuantitativo sobre el Sistema Penitenciario en Paraguay publicado por el Ministerio de Justicia y el Observatorio de Política Criminal a finales del 2021 (OPC, 2021) y de manera ilustrativa, la siguiente tabla expone algunos datos del año 2021 sobre la población penitenciaria.

Tabla 2.
Población según situación procesal y tasa de ocupación

Penitenciaría	Año 2021		
	Capacidad	Población	Tasa de ocupación
Penitenciaría Nacional Tacumbú	1530	2156	141
Unidad Penitenciaria Industrial La Esperanza	288	204	71
Penitenciaría Regional de Emboscada	408	1354	332
Penitenciaría Padre Juan A. de la Vega	740	1404	190
Penitenciaría Regional de Encarnación	969	1408	145

Penitenciaría	Año 2021		
	Capacidad	Población	Tasa de ocupación
Penitenciaría Regional de Misiones	920	1489	162
Penitenciaría Regional de Concepción	889	1148	129
Penitenciaría Regional Coronel Oviedo	960	1580	165
Penitenciaría Regional de San Pedro	896	1152	129
Penitenciaría Regional de Villarrica	290	424	146
Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero	920	853	93
Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	700	1129	161
Centro Penitenciario para Mujeres Casa Buen Pastor	470	365	78
Centro Penitenciario para Mujeres Juana Ma. De Lara	102	64	63
Granja penitenciaria semiabierto Ita Porã	48	16	33
Granja penitenciaria semiabierto Ko'ë Pyahu	13	30	231
Centro Penitenciario para Mujeres Serafina Dávalos	52	56	108
Centro Semiabierto para mujeres Hogar Nueva Oportunidad	20	12	60
Total	10.215	14.844	145

Fuente: Elaborado en base al Parte Diario del Ministerio de Justicia del 7 de setiembre de 2018 citado en (Orrego et al, 2018, p. 67) y datos proporcionados por el Observatorio de Política Criminal (2021) correspondiente al 2do semestre.

Como se observa (tabla 2), la Penitenciaría Nacional de Tacumbú concentra la mayor cantidad de personas reclusas (2.156), seguida por la Penitenciaría Regional de Emboscada Antigua que cuenta con una tasa de ocupación más alta (332), superando tres veces la capacidad de las instalaciones, albergando a 473 personas con condena y un total de 932 personas con prisión preventiva.

En el caso de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo la tasa de ocupación se eleva al 165%, lo que en términos absolutos representa un total de 1.580 personas reclusas, de las cuales 1.375 cuentan con prisión preventiva y 204 condenados (OPC, 2021). En lo que concierne al Centro Penitenciario para Mujeres Serafina Dávalos, también localizado en la ciudad de Coronel Oviedo, los valores corresponden a una tasa de ocupación del 108%.

En resumen, las tres penitenciarías parte de este estudio se encuentran sobrepobladas, dos con una “tasa de ocupación de nivel crítico” (OPC, 2021, p.22) ya que albergan al 20% de la población carcelaria a nivel nacional. Y en cuanto a la relación porcentual entre prevenidos y condenados, en los tres establecimientos más del 70% de la población son personas sin condena.

A continuación, la tabla 3 incluye específicamente las penitenciarías sujetas a este estudio.

Tabla 3.
Población por penitenciarías según situación procesal

Centro Penitenciario	Prevenidos	Condenados	Población
Penitenciaría Regional de Emboscada	932	473	1404
Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	1375	204	1580
Centro Penitenciario para Mujeres Serafina Dávalos	40	16	56
Total	2347	693	3040

Fuente: Elaborado a partir de datos del Observatorio de Política Criminal (2021) correspondiente al 2do semestre.

4.2. Rango de edad de la población privada de libertad y condición de vulnerabilidad

Según el informe del Sistema Penitenciario del Paraguay 2021, la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios (2021) cuenta con 18 centros penitenciarios, 15 de los cuales funcionan bajo régimen cerrado y los tres restantes bajo modalidad semi abierta (OPC, 2021). De las penitenciarías habilitadas ocho son exclusivas para hombres y cuatro para mujeres; seis unidades son mixtas (disponen de un pabellón para mujeres privadas de libertad) y cuatro albergan personas con condena firme y ejecutoriada.

Conforme a la vulnerabilidad, si bien en el contexto de encierro existen unos colectivos más vulnerables que otros, entre los que reciben el acompañamiento de la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables del Viceministerio de Política Criminal se encuentran (OPC, 2021):

Tabla 4.
Personas especialmente vulnerables

Población vulnerable	4to trimestre 2021
Adultos Mayores	268
Indígenas	201
Extranjeros	612
Discapacidad física/psicosocial	97
Madres con hijos	26
LGTBIQ+	43

Fuente: Observatorio Criminal 2021- 2do trimestre

Para finales del año 2021 la población reclusa estaba integrada por 268 adultos mayores, 201 indígenas, 612 extranjeros, 97 personas con discapacidad física/psicosocial, 26 madres con hijos y 43 personas LGTB Q +. Conforme a los datos se puede observar un aumento particular de ex-

tranjeros e indígenas con una variación de 241 y 77 personas respectivamente en comparación a ambos trimestres, los principales hechos imputados corresponden a Homicidio Doloso, Abuso Sexual y lo vinculado a la Ley 1340 (Drogas) tal como se observa a continuación.

4.3 Distribución de la población según edad

Según el Anuario estadístico 2022 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), se estima que la población privada de libertad es principalmente “joven y adulta joven” ya que la mayoría posee entre 18 y 40 años de edad representando al 79% de la población, el equivalente a 12.193 personas (MNP, 2022).

El segundo grupo más representado corresponde a las personas de entre 41 a 60 años que representan al 18,23% de la población privada de libertad. Y el tercer grupo de edad, con menor representación se encuentra la población entre 61 a 70 años representando al 2,08%, equivalente a 321 personas.

Otro de los datos señalados en el Anuario Estadístico (MNP,2022) guarda relación a la nacionalidad de las PPL. El mismo se indica que la mayoría es de nacionalidad paraguaya (94,42%), brasilera (3,10%), la población indígena representa al 1,14% y el cuarto y quinto lugar están representados por personas de nacionalidad argentina (0,71%) y boliviana (0,16%). La población restante aglutina a personas de 17 nacionalidades: colombiana, alemana, libanesa, uruguaya, dominicana, italiana, mexicana, venezolana, británica, congoleña, coreana, española, francesa, hondureña, rusa, turca y ucraniana; las mismas congregan al 6,42%, es decir a unas 54 personas.

Tabla 5.
Rango de edad de la población privada de libertad

Edad	Frecuencia
De 14 a 17 años	133
De 18 a 25 años	4.462
De 26 a 30 años	3.403
De 31 a 35 años	2.507
De 36 a 40 años	1.821
De 41 a 45 años	1.182
De 46 a 50 años	762
De 51 a 55 años	547
De 56 a 60 años	324
De 61 a 65 años	199
De 66 a 70 años	105
Más de 70 años	17
Total	15.467

Fuente: Anuario Estadístico MNP 2022

4.4 Población penitenciaria según nivel de escolarización

Según los datos del Anuario Estadístico (MNP, 2022), la mayoría de personas recluidas posee el 6° grado de escolar básica aprobada (17,54%), seguido del 3° año de la escolar media concluida (12,95%) y 1° año de la escolar media (8,80%) y en menor proporción se encuentran las personas con formación universitaria (2,95%) y técnica (0,38%).

En las penitenciarías se registran un total de 3,33% de personas sin procesos de formación académica (analfabetas) a pesar de que ley General de Educación N° 1.264 establece que la Educación Escolar Básica (que comprende 9 grados) es obligatoria.

Tabla 6.
Nivel de estudios

Nivel de estudios	Total	%
Analfabetismo	61	3,33
1° Grado	67	3,66
2° Grado	78	4,26
3° Grado	114	6,23
4° Grado	109	5,96
5° Grado	127	6,94
6° Grado	321	17,54
7° Grado	159	8,69
8° Grado	91	4,97
9° Grado	154	8,42
1° Año	161	8,80
2° Año	90	4,92
3° Año	237	12,95
Formación Técnica	7	0,38

Fuente: Anuario Estadístico (MNP, 2022, p. 56)

En los centros penitenciarios existen programas educativos de acciones entre el Ministerio de Justicia en conjunto con la “Dirección de Bienestar y Reinserción Social del Viceministerio de Política Criminal y el Ministerio de Educación y Ciencias y las Universidades” (OPC, 2021, p. 32).

Como parte de las acciones formativas y la promoción del desarrollo académico en los centros penitenciarios se ofrecen cursos de alfabetización y regularización. A nivel país, las penitenciarías Unidad Penitenciaria Industrial la Esperanza (sólo de albergue a personas condenadas), la Penitenciaría Nacional de Tacumbú y el Centro Penitenciario para mujeres Casa del Buen Pastor, son las únicas que ofrecen carreras universitarias.

4.5 Distribución según circunscripción judicial y situación procesal

Esta organización obedece a la descentralización judicial que se adhiere a lo establecido en la Constitución como componente indispensable de un Estado democrático y la correcta administración de la justicia (MNP, 2022). Y a fin de mantener los vínculos, el arraigo social y familiar es recomendable que las personas cuenten con medidas de prisión en la circunscripción judicial correcta.

En el país existen 18 circunscripciones del Poder Judicial, en la tabla siguiente se agrupa la población según circunscripción judicial y situación procesal.

Tabla 7.
Población según circunscripción judicial

Circunscripciones	Prisión preventiva	Con condena	Total
Capital	725	513	1.238
Concepción y Alto Paraná	158	337	495
San Pedro	319	225	544
Cordillera	150	322	472
Guairá	18	3	21
Caazapá	17	5	22
Caaguazú	45	21	66
Itapúa	552	134	686
Paraguarí	24	9	33
Misiones	12	14	26
Central	1.796	556	2.352
Ñeembucú	2	2	4
Amambay	448	175	623
Canindeyú	175	33	208
Alto Paraná	1332	449	1.781
Presidente Hayes	76	79	155
Boquerón	49	15	64
Total	5.898	2.892	8.790

Fuente: Elaborado a partir de datos proporcionados por el Anuario estadístico MNP (2022)

*En el caso de Alto Paraguay y Concepción fueron combinadas debido a la densidad poblacional del departamento de Alto Paraguay y la cercanía geográfica.

Como se observa las circunscripciones con mayor representación de población carcelaria con prisión preventiva son (MNP): Central con un total de 1.796 personas (20,43%), Alto Paraná con 1.332 personas (15,5%) y Capital con un total de 725 personas (8,25%). Estas a su vez representan a las circunscripciones con mayor porcentaje de condenados.

En tanto que las circunscripciones con menor representación de personas prevenidas son Concepción y Alto Paraguay con un total de 158 personas (1,80%), Cordillera con 150 personas (1,71%) y presidente Hayes con un total de 76 personas (0,86%).

Si bien, 8.790 personas corresponden a los datos del MNP, 2022, se complementa la información con datos estadísticos del Ministerio de Justicia que al 30 de diciembre del 2022, correspondía a personas con prisión preventiva de 10.612 hombres y 523 mujeres, personas condenadas hombres 4.981 y mujeres condenadas 327, totalizando 16.443: 11.135 personas reclusas con prisión preventiva y 5.308 personas condenadas.

4.6 Principales delitos y crímenes atribuidos a las personas privadas de libertad

Los hechos punibles señalados en la tabla representan más del 80% de los casos atribuidos a personas privadas de libertad, el equivalente a 13.347 personas conforme a los 10 delitos y crímenes específicos de mayor ocurrencia (MNP, 2022). Entre las principales causas vinculadas se encuentran el Robo agravado (20,74%), homicidio doloso (15,31%) y la transgresión a la ley de drogas (15,03%).

Tabla 8.
Distribución de la población según delitos y crímenes atribuidos

Tipos de delitos y crímenes	N° de casos	%
Robo agravado	3171	20,74
Homicidio doloso	2.341	15,31
Transgresión a la Ley de drogas	2.298	15,03
Hurto agravado	1.658	10,85
Abuso sexual en niños	1411	9,23
Violencia Intrafamiliar	1115	7,20
Coacción sexual	526	3,44
Hurto	340	2,22
Robo	297	1,94
Lesión grave	190	1,24

Fuente: Elaborado a partir de datos contenidos en el Anuario Estadístico del MNP (2022).

4.7 Principales delitos y crímenes específicos atribuidos a las personas privadas de libertad, según sexo

A partir de una distribución según sexo se puede observar que los tres principales delitos y crímenes atribuidos son comunes tanto para hombres y mujeres variando en la frecuencia de los casos partiendo del hecho de que la cantidad de mujeres privadas de libertad es considerablemente menor.

En este sentido, para el caso de las mujeres el orden de primacía consiste en: transgresión a la ley de drogas representado por el 42,61% de los casos, seguido de homicidio doloso (11,87 %) y robo agravado (9,71%).

En lo que respecta a la población de hombres, los hechos punibles más atribuidos son: robo agravado, homicidio doloso y transgresión a la ley de drogas, en conjunto representan a más del 47% de los casos e involucra a un total de 7215 personas.

Tabla 9.
Distribución de la población según principales delitos y crímenes atribuidos

Hombres	Mujeres	%	Tipo de delitos y crímenes	Total	%
Tipo de delitos y crímenes	Total				
Robo agravado	3.081	20,15	Transgresión a la ley de drogas	395	42,61
Homicidio doloso	2.231	14,59	Homicidio doloso	110	11,87
Transgresión a la Ley de drogas	1.903	12,45	Robo agravado	90	9,71
Hurto agravado	1.578	10,32	Hurto agravado	80	8,63
Abuso Sexual en niños	1.385	9,06	Hurto	37	3,99
Violencia Intrafamiliar	1.083	7,08	Violencia Intrafamiliar	32	3,45
Coacción sexual	522	3,41	Abuso sexual en niños	26	2,80
Hurto	303	1,98	Lesión grave	15	1,62
Robo	288	1,88	Estafa	15	1,62
Robo con resultados de muerte o lesión grave	185	1,21	Asociación criminal	11	1,19
Lesión Grave	175	1,14	Falta de Deber de Cuidado	10	1,07
Total	12.734	83,27		821	88,56

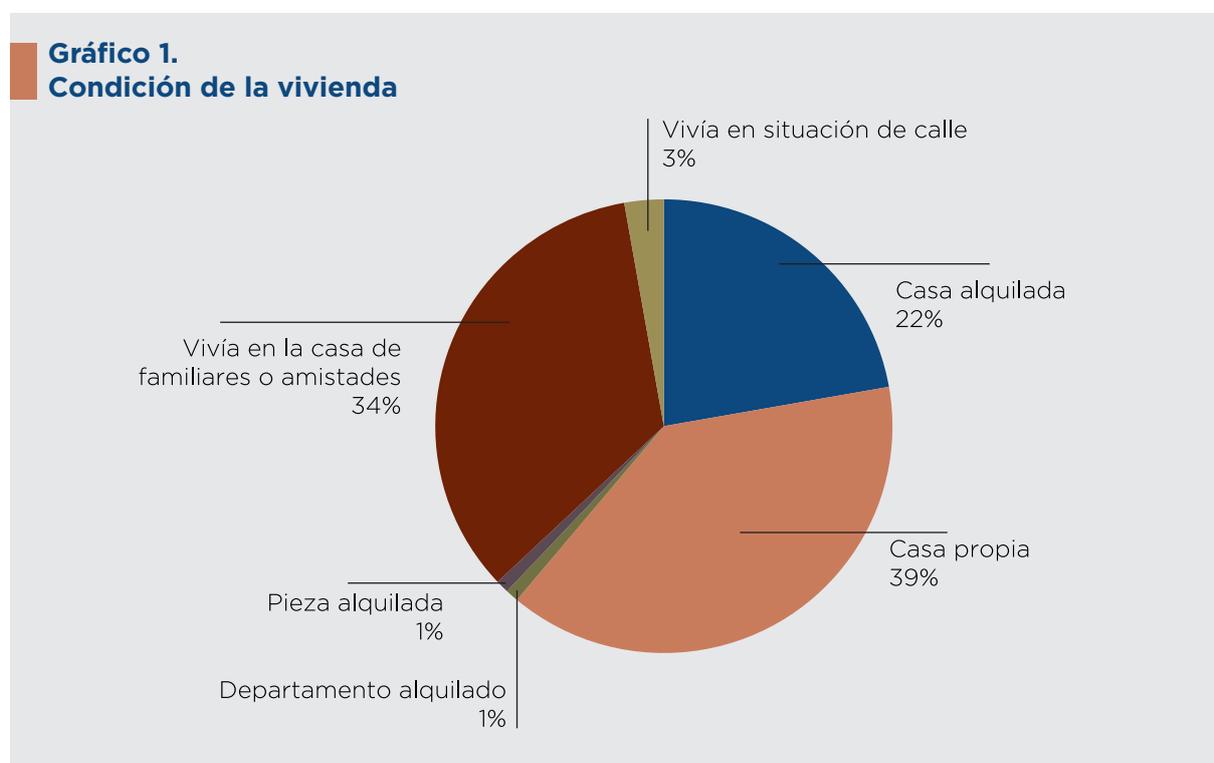
Fuente: Elaborado a partir de datos contenidos en el Anuario Estadístico del MNP (2022)

4.8 La evaluación de necesidad de cautela para el peligro de fuga

Como se ha dicho en el apartado anterior, los datos revelan que la aplicación de la prisión preventiva no ha contribuido a disminuir la criminalidad (Kirchhofer, 2019), pero sí contribuyó al aumento del porcentaje de presos sin condena colaborando en la saturación del sistema penitenciario. En este sentido, desde este estudio se procedió a analizar si la imposición de la prisión preventiva cumple con los fines legítimos que sustentan la necesidad de cautela en Paraguay, sobre todo teniendo en cuenta que existen dudas sobre su uso como pena anticipada.

En lo que concierne a la evaluación de necesidad de cautela con la pregunta: 3.1. Condición de residencia, se intentó identificar en qué medida se reunían las circunstancias establecidas en el art. 243 de CPP para decidir si existe el peligro de fuga. Algunas de estas circunstancias son: 1) la falta de arraigo en el país, determinado por el domicilio, asiento de la familia, de sus negocios o trabajo y las facilidades para abandonar definitivamente el país o permanecer oculto; 2) la importancia del perjuicio causado y la actitud que el imputado asume frente a él; y, 3) el comportamiento del imputado durante el procedimiento o del que se pueda inferir, su falta de voluntad de sujetarse a la investigación o de someterse a la persecución penal.

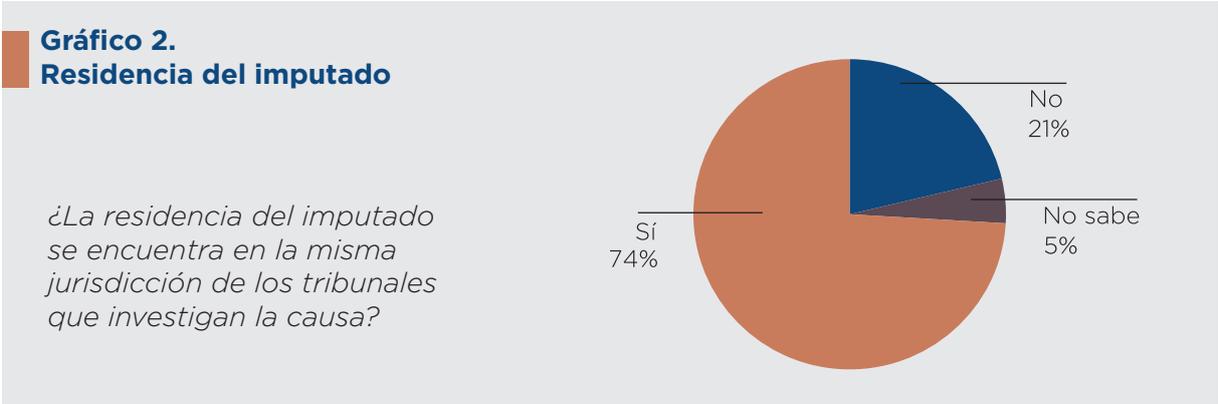
La ley establece que estas “circunstancias deberán mencionarse expresamente en la decisión judicial que disponga la prisión preventiva de los sujetos” por esto, en primer lugar, se consultó sobre la condición de residencia; y más específicamente si ¿La residencia del imputado/a se encuentra en la misma jurisdicción de los tribunales que investigan la causa? y si no, ¿a qué distancia se encontraba?



Sobre la pregunta condición de la vivienda los resultados refieren que el 39 % de las personas contaba con casa propia antes de su detención; y el 34% refirió que vivía en casa de algún familiar o con amistades.

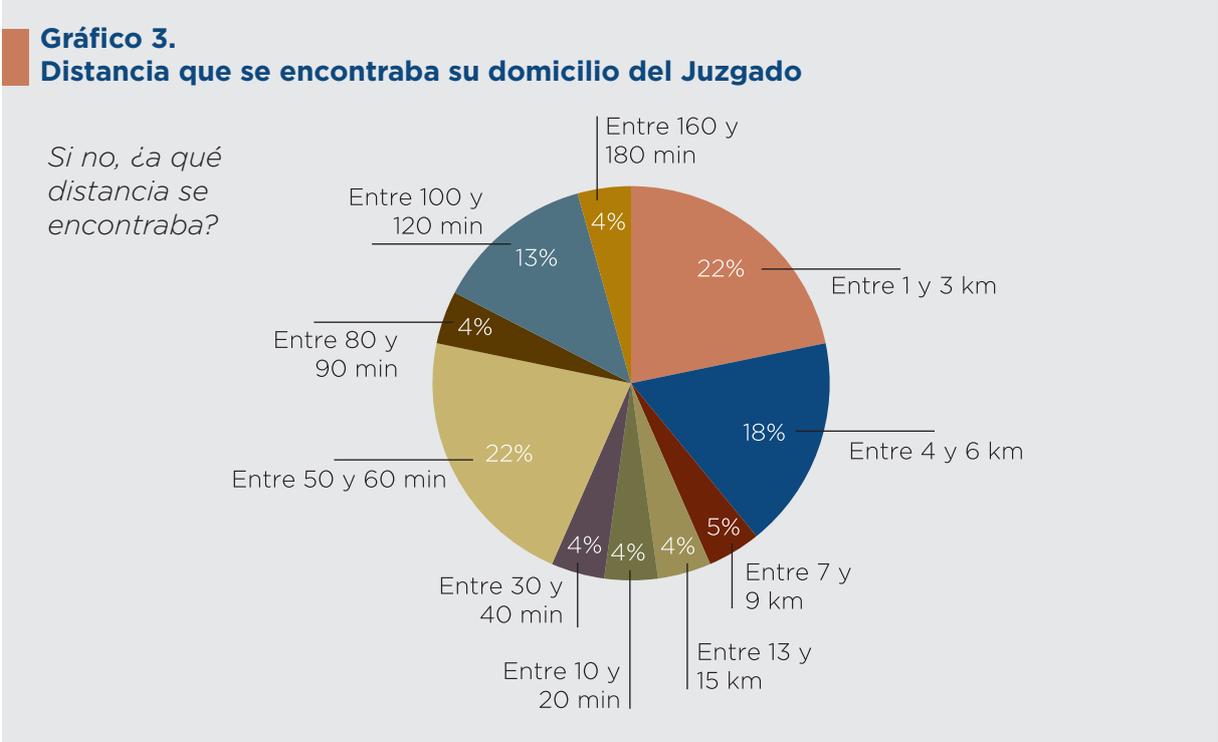
Asimismo, el 22% manifestó que vivía en un alquiler solo, por lo que, a primera vista, podría decirse que no se ha cumplido con el criterio de falta de arraigo, determinar el domicilio, o asiento de la familia, ya que la mayoría dijo contar con un domicilio. Así también, habían reconocido haber cometido o participado en un delito por lo que podría suponerse que existe voluntad del imputado para la investigación, en consecuencia, se concluye que no se cumplió con las circunstancias establecidas en el art. 243 CPP para decidir o justificar que sí existe el peligro de fuga.

En cuanto a si la residencia se encuentra en la misma jurisdicción de los tribunales que investigan la causa el 74% expresó que Sí, un 5% dijo No Saber y el 21% refirió que la residencia No se encuentra en la misma jurisdicción.



También, al ser consultados a qué distancia se encontraba su domicilio del juzgado en donde radica y la oficina donde se investiga su causa, las respuestas fueron variadas el: 22 % de ellos indicó que su domicilio se encuentra a 1 kilómetro del lugar, el 18% manifestó que se encuentra a aproximadamente 4 a 6 km, un 5% dijo que, entre 7 y 9 km, y el 4% refirió entre 13 y 15 km.

Otros por su parte dijeron entre 10 a 20 minutos (4%); 30 minutos a 40 minutos (4%); entre 50 a 60 minutos (22%); a 90 minutos (4%) y entre 120 minutos (13%) a 180 minutos (4%).



Como se puede observar, pese a que la legislación paraguaya reconoce el carácter excepcional y provisional de la prisión preventiva, y que en la misma también se establece la obligatoriedad de los requisitos para su aplicación en la práctica se evidencia un uso indiscriminado de esta medida, por lo que al igual que Kirchhofer, 2019, se podría concluir que esta medida cautelar es emplea-

da con intención de neutralizar la peligrosidad del imputado o como una herramienta para garantizar la seguridad ciudadana lo que termina desvirtuando el propósito real de la misma.

En cuanto a si la imposición de la medida responde a los principios del SIDH se concluye que, al ser la excepcionalidad y la provisionalidad principios transversales y universales el no cumplimiento de uno de ellos implica el incumplimiento del otro, por tanto, al no cumplir el principio de excepcionalidad, la proporcionalidad —que busca evitar que el inocente reciba el mismo trato que una condena— también es incumplida.

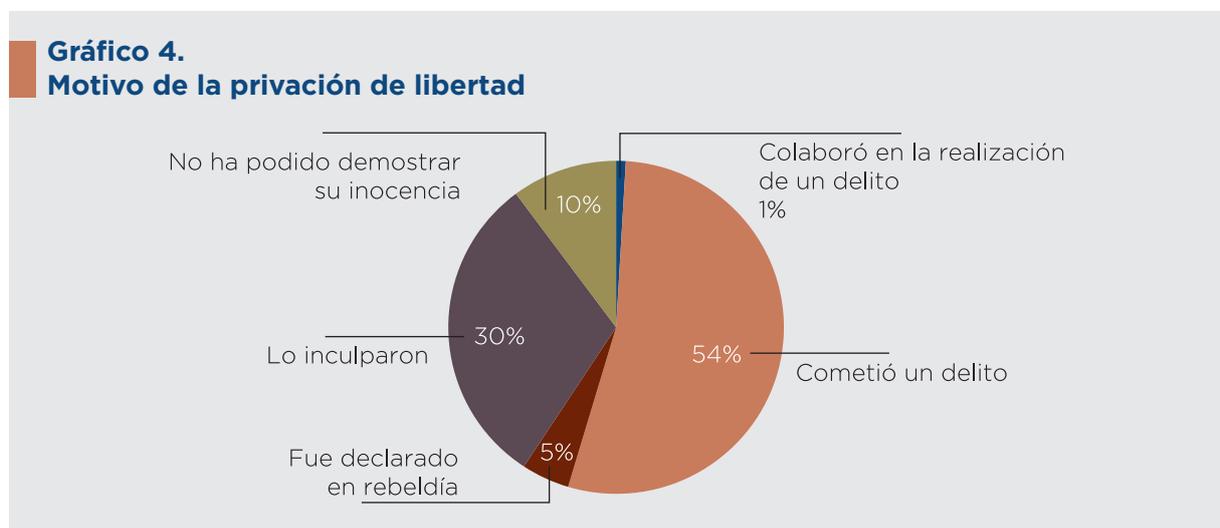
4.9 Vigencia y cumplimiento de los presupuestos procesales

Conforme al segundo objetivo del estudio, la vigencia de los presupuestos procesales de la prisión preventiva, este se encuentra interrelacionado con el tiempo estimado de duración de la prisión preventiva. No obstante, aquí se examinó el cumplimiento de los presupuestos procesales además del tiempo estimado de revisión de medidas, para lo cual se establecieron como indicadores el principio de legalidad y jurisdiccionalidad (Ramírez, et al., 2018).

En este sentido, para examinar el nivel de cumplimiento de los presupuestos procesales de la prisión preventiva se tuvo en cuenta los siguientes requisitos (art.242. CPP); a) que el imputado haya sido escuchado por el juez; b) la existencia de elementos sobre un hecho punible grave; c) la presencia del imputado como autor o partícipe de un hecho punible; y; d) que las circunstancias del caso particular puedan suponer la existencia de peligro de fuga o la posible obstrucción por parte del imputado de un acto concreto de investigación.

Partiendo de dichos requisitos, en la sección cuatro de la encuesta: “Condición de Detención” se intentó identificar cada una de las cuatro exigencias y al ser consultados sobre (4.1) cuál es el motivo de su privación de libertad, un 54% respondió que se debe a que cometió un delito, mientras que por otro lado el 30% manifestó que su privación de libertad se debe a que lo habían inculcado de algún delito.

Un 10 % refirió que “No ha podido demostrar su inocencia”; y 5% de ellos dijo que fue declarado en rebeldía. Además, otros contaron que su situación se debe a que había colaborado en un delito (1%).

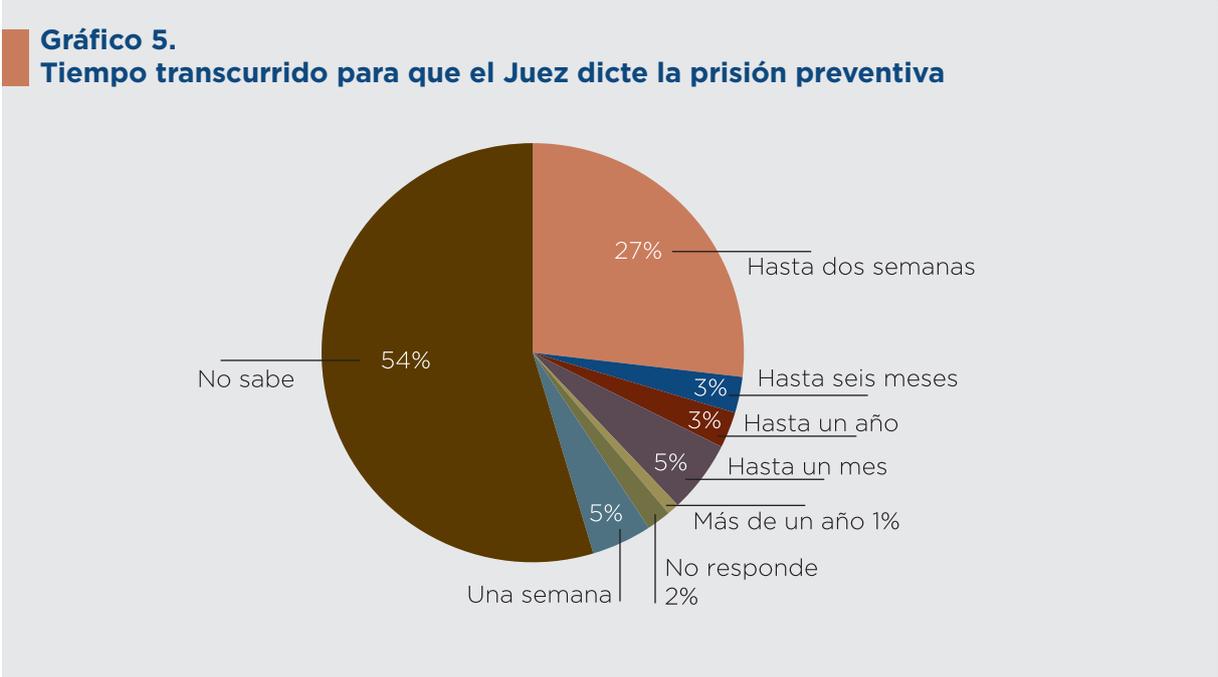


Así, como parte de un primer resultado sobre la vigencia y cumplimiento de los requisitos procesales se concluye que, no se cumplió con lo establecido respecto al requisito a) de presentar al imputado frente a la autoridad competente y esto pese a que la mitad reconoció haber sido autor o partícipe de un hecho punible (54%).

Por ejemplo, al preguntarles sobre el punto a) de los requisitos: (4.2) ¿Cuánto tiempo transcurrió para que el juez dictara la prisión preventiva? y si el mismo (4.4.) ¿Consideró la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva? Los datos revelaron que el 54% de los encuestados indicó que luego de su detención pasaron aproximadamente dos días a una semana para que pudiera hablar con el juez.

Sin embargo, el 27% de estos relató que luego de “estar en el calabozo por dos semanas” el juez decretó su prisión preventiva, así también lo indicaron otros procesados quienes manifestaron haber hablado con el juez después de un mes (5%) a 6 meses (3%) de la detención. A esto, se debe sumar que otros encuestados señalaron que hablaron con el juez luego de haber transcurrido un año (1%) de su detención.

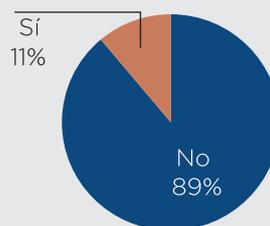
Por otra parte, el 5% de los encuestados refirió que “No sabe” o no recuerda haber hablado con el mismo y el 2% de personas no quiso responder a esta pregunta.



De hecho, al ser consultados sobre si el juez consideró la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva el 89% de las y los procesadas respondió que No. Mientras que solo el 11% indicó que les fueron otorgadas medidas sustitutivas, entre las que se encuentra: el Arresto domiciliario (2,17%), la presentación de una caución personal (3,25%), presentarse periódicamente ante el juez o la autoridad (5,42%) la obligación de someterse a la vigilancia de una institución (1,8%) y la prohibición de recurrir a determinadas reuniones (1,8%). No obstante, en la mayoría de los casos mencionados las medidas sustitutivas fueron incumplidas.

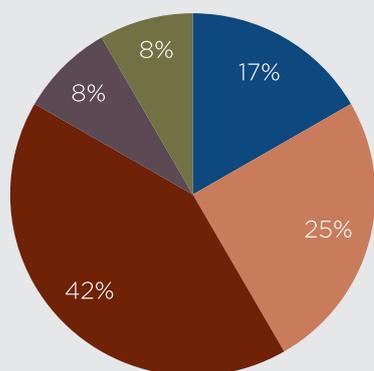
Gráfico 6.
Aplicación de medidas sustitutivas

Se consideró la aplicación de medidas



Entre las principales medidas revocadas por incumplimiento se encuentran: la obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución con un 42%, la prestación de una caución personal, depósito de dinero, hipoteca, la fianza con el 25%; el arresto domiciliario, en su propio domicilio o en el de otra persona con un 17%, la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar determinados lugares con el 8% y la obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe 8%.

Gráfico 7.
Medidas revocadas por incumplimiento



- El arresto domiciliario, en su propio domicilio o en el de otra persona
- La prestación de una caución personal, depósito de dinero, hipoteca, la fianza de una o más personas idóneas.
- Presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe
- Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar determinados lugares
- Someterse a la vigilancia de una persona o institución, quien informará periódicamente al juez

De acuerdo con estos resultados se concluye que existiría un bajo nivel del cumplimiento de los presupuestos procesales para la aplicación de la prisión preventiva principalmente debido a que; un porcentaje importante de encuestados/as (30%) dijo que durante su detención no se habría respetado el derecho a ser escuchado por la autoridad competente; y a esto se debe sumar que tampoco se ha cumplido con las circunstancias establecidas (art. 243 CPP) para decidir que existe peligro de fuga. Razón por la cual se considera que el incumplimiento de ambas cuestiones en cierta medida vulnera las garantías judiciales, el debido proceso y van en contra del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales.

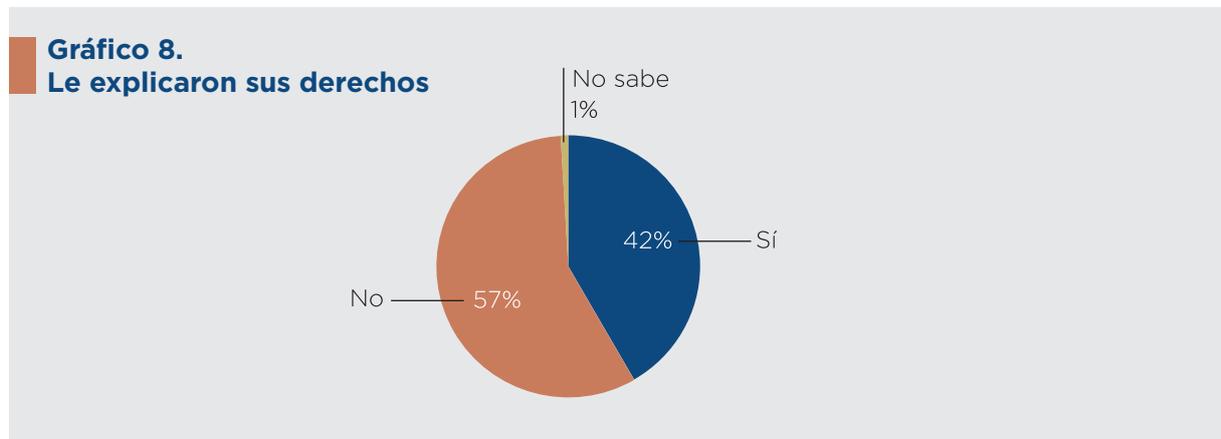
Con relación al desempeño de nuestros indicadores el principio de legalidad y jurisdiccionalidad, se concluye que, aunque se reúnen dos de los requisitos para restringir la libertad del individuo, no se ha dado cumplimiento a otros dos requerimientos necesarios para garantizar derechos a personas que son parte de un proceso penal.

4.10 El acceso a información y derecho

Posteriormente, para medir el indicador de acceso a información se procedió a interrogarlos sobre cuestiones relacionadas al proceso de su detención. Se preguntó si al momento de su detención: (4.8) ¿Le dijeron de qué se lo acusaba? Si les (4.12) ¿le explicaron sus derechos? y si (4.13) se le comunicó que tiene derecho a contar con un defensor público o de oficio de forma gratuita para su defensa?

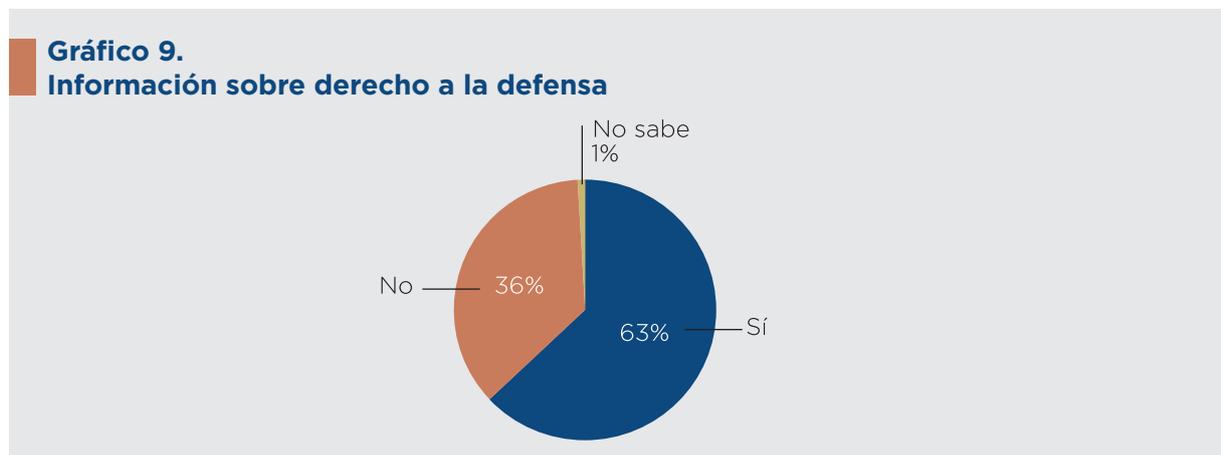
En lo que toca a la pregunta 4.8. al ser consultados sobre si al momento de su detención le dijeron de qué se los acusaba el 94% manifestó que Sí y solo el 6% de ellos dijo que No.

Y al preguntarles si al momento de su detención le habían explicado sus derechos, el 57% refiere que No “nadie le dijo nada” y el 42% manifestó que Sí.



Como se puede observar, los prevenidos que afirmaron no haber recibido información sobre sus derechos procesales son un porcentaje mayor que aquellos que Sí, lo que al parecer no cumple los principios de legalidad y jurisdiccionalidad que apuntan a la garantía y correcta aplicación de la ley penal.

Ocurre algo similar al ser consultados si al momento de su detención “Se le comunicó que tenía derecho a contar con un defensor público o de oficio de forma gratuita”; el 1% de ellos dijo No Saber o no recordar, el 63% de estos dijo que “SI, le dijeron”, pero un 36,1% refirió que “No le dijeron nada”.

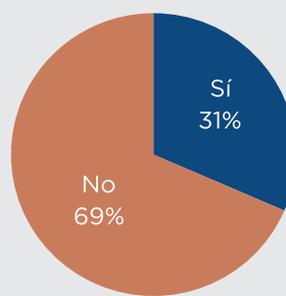


En consecuencia, se concluyó que a pesar de que la mayoría de las y los procesados recibió información relacionada a sus derechos procesales, un número importante de estos manifestó no haber sido informado sobre estos derechos, lo que implicaría una violación al derecho a la defensa; al debido proceso, al artículo 8 de garantías judiciales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el principio de presunción de inocencia y otros instrumentos jurídicos internacionales que regulan el derecho a la libertad personal.

Además, con el objeto de verificar las respuestas sobre si fue llevado ante el juez, en la pregunta 4.11 se volvió a preguntar si al momento de su detención tuvo una entrevista ante el juez, y en comparación al tiempo que tardó para dictar la prisión preventiva, los datos se mantienen, pero con un ligero ajuste, el 69% de procesados dijo que No, y el 31% dijo que Sí se había presentado ante el juez/a.

Gráfico 10.
Tuvo entrevista ante el Juez

Tuvo una entrevista antes de su primera comparecencia ante el juez y de su detención



4.11 El plazo estimado de duración de la prisión preventiva

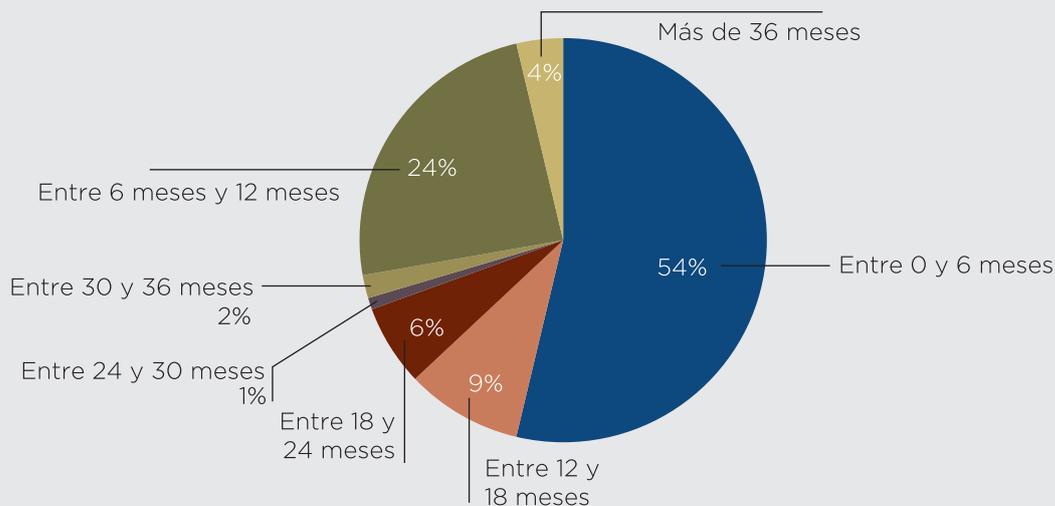
En lo que concierne al tiempo que dura la prisión preventiva, la Constitución Nacional establece que en “ningún caso la misma se prolongará por un tiempo mayor al de la pena mínima establecida para igual delito” (Art. 19. CN, 1992). Y, por otra parte, la ley penal establece que la prisión preventiva; en ningún caso podrá sobrepasar la pena mínima prevista para cada hecho punible en la ley, ni exceder del plazo que fija este código para la terminación del procedimiento o durar más de dos años” (Art. 236. CPP. 1998).

Esto significa que, debido a su carácter provisional debe durar sólo el tiempo imprescindible para alcanzar sus fines y mientras subsistan los motivos que la justificaron.

Al respecto se preguntó a las personas procesadas sobre el (4.1.) Tiempo que llevan de privación de libertad; a esto el 54% de ellas respondió que llevan de entre una semana a 6 meses. En cambio, el 24% de estos manifestó que se encuentra con prisión preventiva desde hace 6 a 12 meses; y algo parecido dijo el 9% de los mismos quienes manifestaron su privación de libertad desde hace aproximadamente 12 a 18 meses.

Se resalta que el 9% de encuestados refirió contar con prisión preventiva desde hace año y medio a dos años (6%). Y otro grupo señaló que lleva de entre 24 meses (1%) a 36 meses (2%), y un grupo de más de 36 meses (4%) de privación de libertad.

Gráfico 11.
Tiempo de privación de libertad

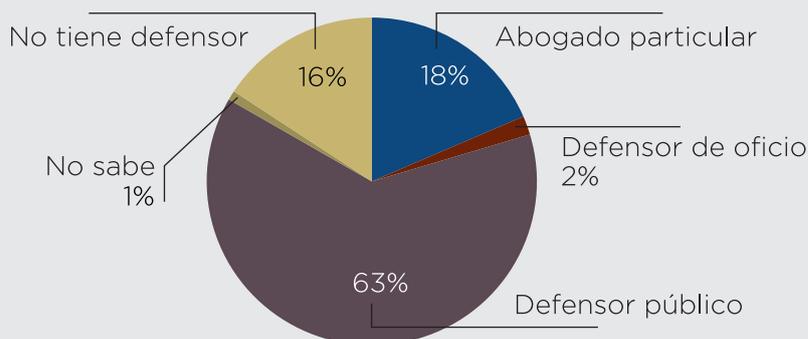


De esta forma, los datos indican que casi la mitad de los encuestados se encuentra recluido hace un año o más, por lo que al parecer el promedio de la prisión preventiva podría durar dos años o más. Sin embargo, el motivo de este extenso periodo de privación de libertad podría estar relacionado a la gravedad del delito, o como sucede en la mayoría de los casos debido a la falta de un defensor/a que lleve el caso.

Al ser consultados sobre (4.14) ¿Quién está o estuvo a cargo de su defensa?; o (4.15) si tiene un defensor público o privado ¿cuánto tiempo transcurrió para que le asignen uno? Más de la mitad había respondido que tiene un defensor público para su defensa (63%) por lo que se presume que la mayoría de los/as encuestados son personas de escasos recursos. A esto debemos sumar que un 18% manifestó contar con un abogado privado y el 16% refirió no tener defensor/a.

Este último dato resulta sumamente relevante debido a que si el 16% de las personas, partes de un proceso, no cuenta con un defensor/a en qué medida se puede hablar de las garantías procesales, el acceso a la justicia para las personas privadas de libertad, y sobre todo cuáles serían los mecanismos de protección de derechos humanos para los mismos.

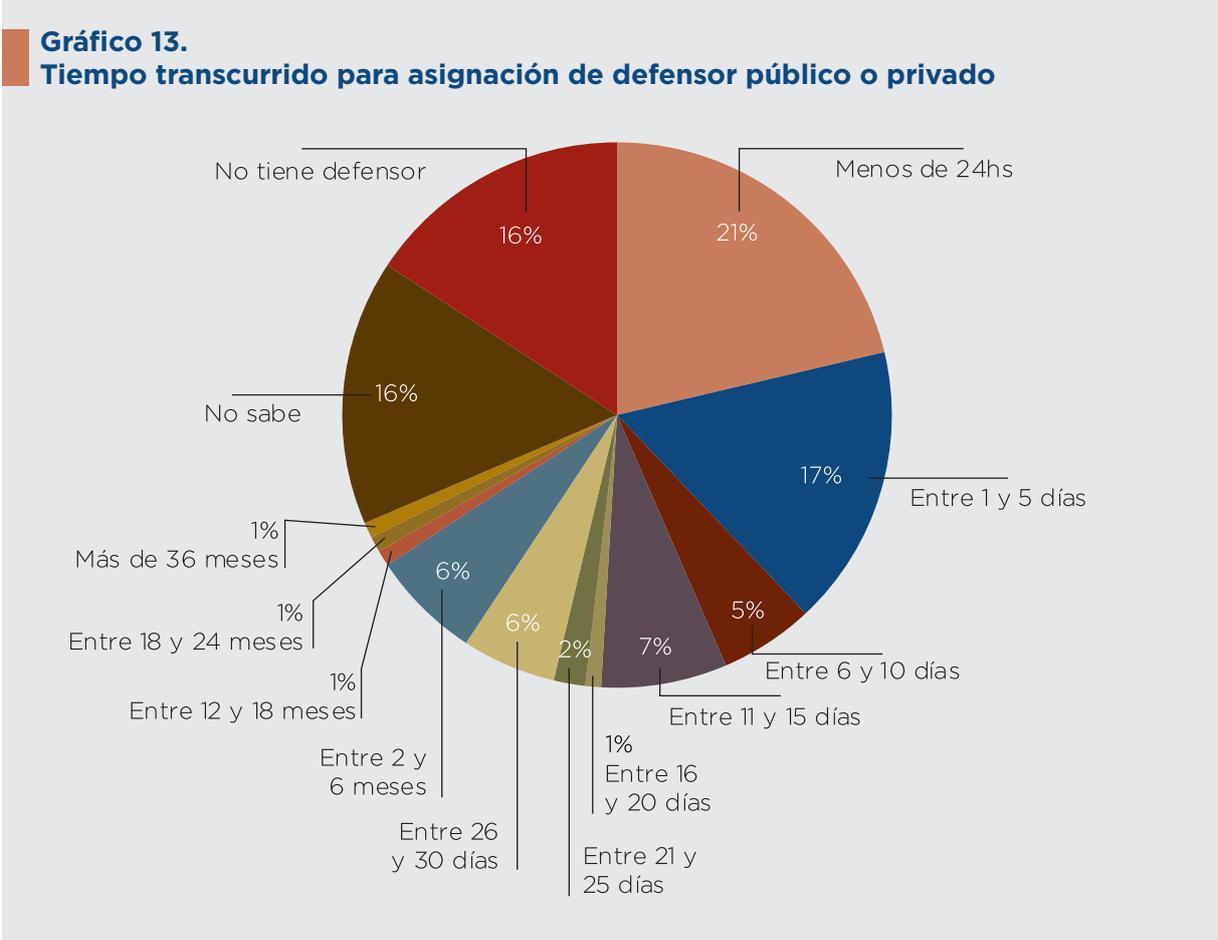
Gráfico 12.
Responsable de la defensa



Sobre este asunto se consultó a los encuestados (4.15) cuánto tiempo transcurrió para que le asignen un defensor público o privado, y las principales respuestas fueron: en menos de 24 horas para el 21%, entre 1 y 5 días después de su detención para el 17%, y entre 6 y 10 días para el 5%.

También el 7% refirió que pasaron entre 11 y 15 días después de su detención para que le asignen un defensor, el 1% dijo que entre 16 y 20 días; el 2% manifestó que entre 21 y 25 días y el 6% dijo que pasaron aproximadamente entre 26 y 30 días.

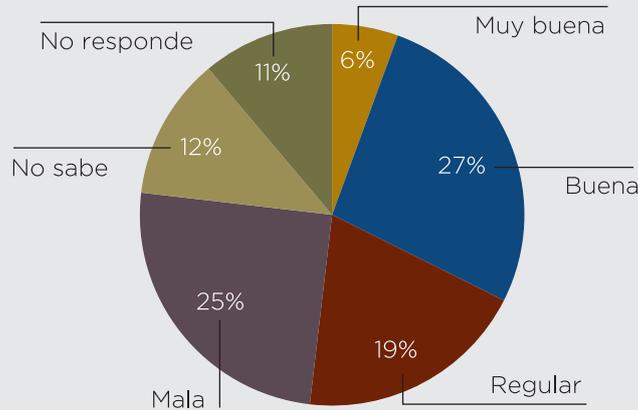
Además, el otro 6% dijo que pasó entre 2 a 6 meses, un 1% refiere que pasaron entre 12, 18 y 24 meses, y un 1% para aquellos de más de 36 meses. A esto debemos sumar el 16% que No sabe, y aquellos que No tienen defensor/a (16%).



Estos resultados indican que aproximadamente el 30% de las personas encuestadas aleatoriamente no contaba con un defensor/a al momento de que el juez dictara la prisión preventiva, ya que al ser consultados sobre este tema muchos refieren que no conocen o no saben cómo averiguar el nombre de la persona a cargo de su caso y que en la penitenciaría es muy difícil conseguir esa información.

Posteriormente al ser consultados sobre cómo calificaría a su defensa en una escala de Muy buena, Buena, Regular y Mala. El 27% dijo que su defensa es Buena, y un 6% cree que es muy buena. Pero, un porcentaje del 19% califica a su defensor o defensora como Regular; y el 25% manifestó que su defensa es Mala. Otros no saben cómo calificarla (12%) y algunos no responden (11%).

Gráfico 14.
Calificación de su defensa



Luego de que estos/as calificarán a su defensa se les pidió (4.19) Especificar el ¿por qué? de la calificación. Las respuestas fueron muy variadas por lo que se trató de agruparlas en las más comunes arrojando el siguiente gráfico:

Gráfico 15.
Respuestas a la calificación de su defensa



Aquí se puede visualizar que al momento de argumentar su calificación de mala o regular el 20% dice que es porque el defensor/a: No se comunica, no contesta (20%), o No le responde (18%), No se comunica directamente, solo con el asistente (4%), No informa, no proporciona

claridad en las informaciones (7%), No acompaña el proceso (6%), No da seguimiento (1%), No hay avances en la causa (1%), No presenta pruebas para la defensa (1%), No sabe quién es, no se presentó nunca (1%), Responde a terceros (1%), No brinda soluciones (1%) y El proceso es lento: no hubo juicio (1%).

Por otro lado, las personas que calificaron su defensa como buena dijeron que la calificación se debe a que la defensora: Se comunica con él (6%), Acompaña el proceso (marcha con rapidez o está encaminado (9%), Informa sobre las etapas (3%), Investiga la causa (1%), y a que Hay avances (1%) en su caso.

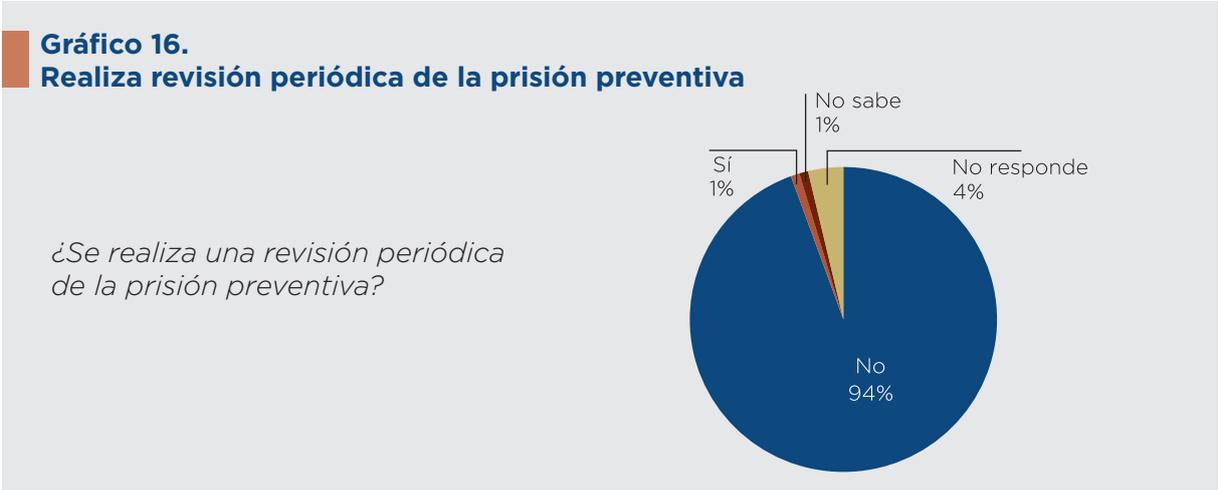
Sobre este tema se puede decir que efectivamente, existe un número importante de personas que considera su defensa como el único medio para garantizar el respeto a sus derechos, y como los que deben ayudarlos a estar “preso” el menor tiempo posible. Sin embargo, dentro de este grupo de personas también existen otros que dicen estar impedidas de ejercer su derecho a la defensa debido a cuestiones como: que el defensor/a “No se comunica” (20%) “No le responde” (18%) o “No informa, no proporciona claridad en las informaciones (7%)” sobre su caso, cree que; “No acompaña el proceso (6%)” o simplemente “No sabe quién es, no se presentó nunca”, etc.

Además, un número importante de procesados también señaló que, aunque existen medios telemáticos para comunicarse con defensores/as, la comunicación es muy mala debido a la baja cobertura o porque la “videollamada” no se entiende. Sobre esto último, también manifestaron que existe poca privacidad durante las llamadas debido a que se realiza en presencia de más de un guardia o en la oficina del personal administrativo. Cabe decir que, se pudo constatar que en dos de las penitenciarías no existe infraestructura ni equipos adecuados para este tipo de servicios.

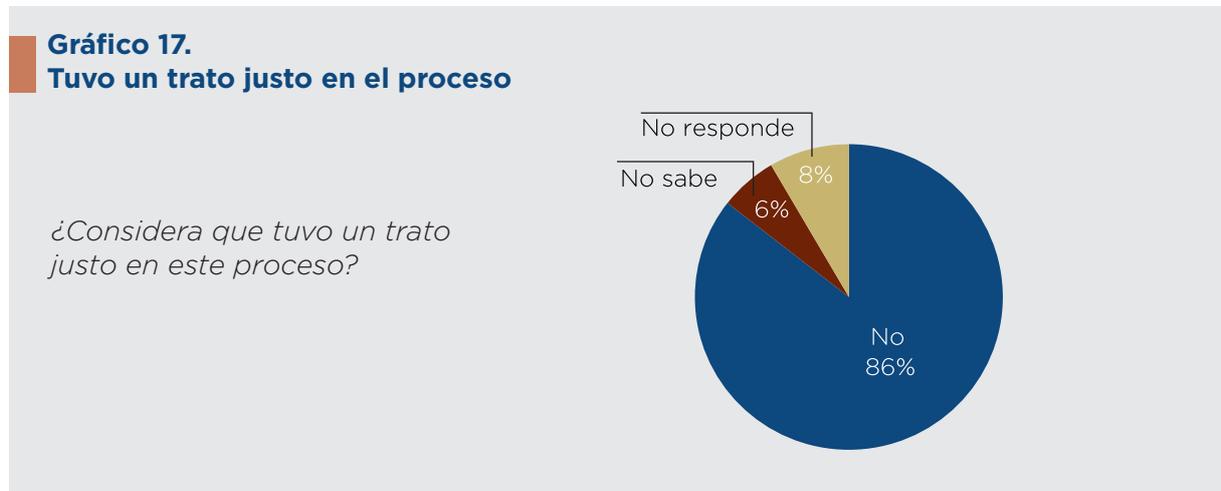
4.12 Revisión de la medida de prisión preventiva

Como parte de uno de los indicadores del plazo estimado de duración de la prisión preventiva se indagó sobre la revisión de la medida intentando verificar en qué casos se realizó una revisión y cuánto tiempo tarda dicha revisión.

Al ser consultados sobre esto: (4.22) ¿Se realiza una revisión periódica de la prisión preventiva? Las principales respuestas fueron: para un 94% No se realiza una revisión de medidas, el 1% dijo que No Sabe si se realizan, un 4% No responde y 1% dijo que Sí se realizó hace dos meses.



Para finalizar también se consultó si: (4.24) ¿Considera que tuvo un trato justo en este proceso? Al respecto la mayoría respondió que No (86%), y un 6% dijo que No Sabe y un 8% No responde.



En conclusión, en lo que toca al plazo estimado de duración de la prisión preventiva los resultados indican que, teniendo en cuenta a que la mitad de encuestados se encuentra recluida hace un año o más, en promedio la prisión preventiva puede durar de dos años o más dependiendo de dos cosas; el tipo de delito y del cumplimiento de las garantías procesales, además de contar con los medios suficientes para acceder a información.

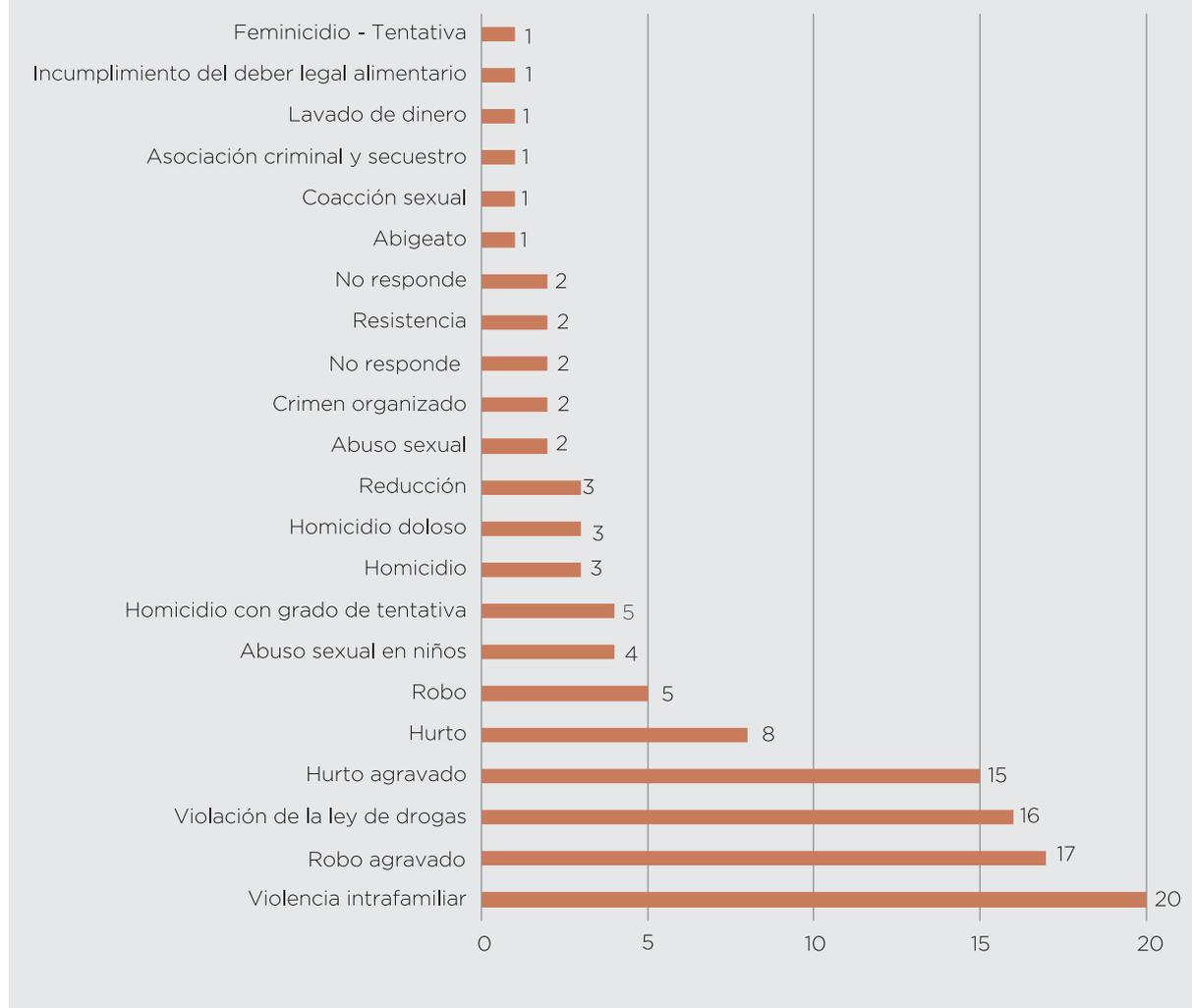
Además, se concluye que existe un número importante de personas que se encuentra impedida de ejercer su derecho a la defensa debido a cuestiones como: que el defensor/a no le responde o que simplemente no sabe quién es. También se concluyó que en las penitenciarías no se dispone de medios e infraestructura adecuadas para comunicarse con sus defensores/as, y en caso de que existan la comunicación es muy mala.

4.13 Características de los delitos más comunes utilizados para la aplicación de la prisión preventiva

En cuanto a la caracterización de delitos más comunes para la aplicación de la prisión preventiva se preguntó: (4.8) ¿Le dijeron de qué se lo acusaba? Y de los 108 encuestados y encuestadas respondieron que lo acusaban de: violencia intrafamiliar 18%, robo agravado 15%, violación de la ley de drogas 14%, hurto agravado 13%, abuso sexual en niños 4%, homicidio- con grado de tentativa 4%, homicidio doloso 3%, reducción 3%, hurto 7%, robo 3%, abuso sexual 2%, crimen organizado 3%, falta del deber de cuidado 2%, resistencia 2%, no responde 2%, abigeato 1%, coacción sexual 1%, asociación criminal y secuestro 1%, lavado de dinero 1%, incumplimiento del deber legal alimentario 1%, tentativa de feminicidio 1%.

Teniendo en cuenta estos datos se concluyó que los cinco delitos más frecuentes son la violencia intrafamiliar con el 18 % seguida de la violación a la ley de drogas con el 14%, el robo agravado con el 15%, y hurto agravado con el 13% de delitos más frecuentemente citados por los participantes.

Gráfico 18.
Delitos más comunes utilizados para la aplicación de la prisión preventiva



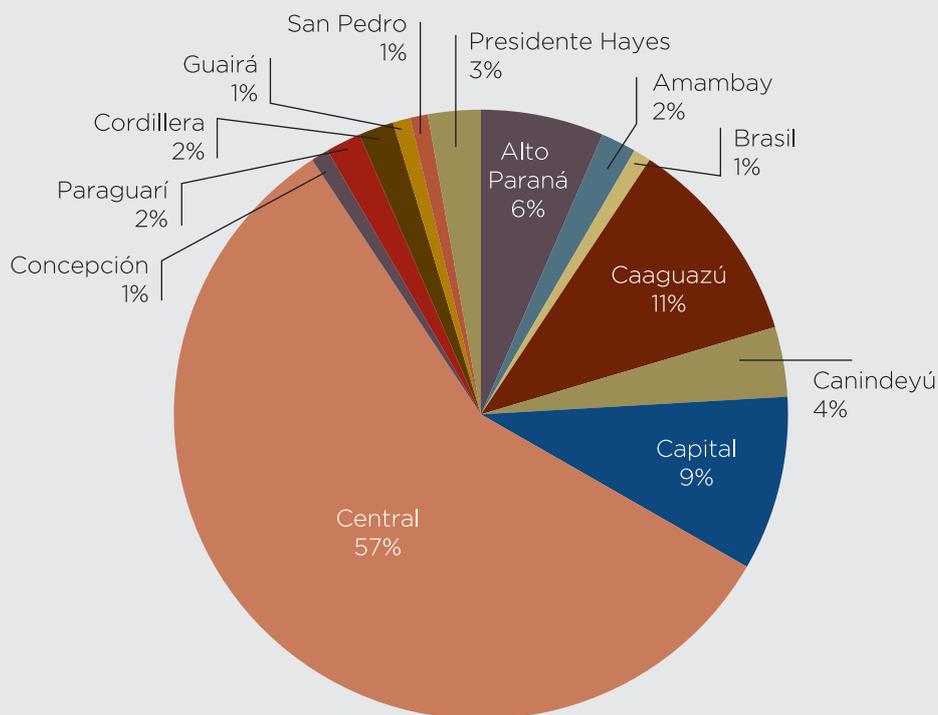
4.14 Elementos sociodemográficos

En cuanto a su nacionalidad la mayor parte de la población encuestada es de nacionalidad paraguaya, representando al 97% del total, el 1% pertenece a la población indígena de la comunidad de Cerro Guazú localizada en el departamento de Concepción del país y el 2% restante son extranjeros donde el 1% es de nacionalidad argentina y el 1% de otras nacionalidades extranjeras.

a. Lugar de residencia

Sobre la su residencia el 57% señaló que antes de su detención residía en el departamento Central, el 11% en el departamento de Caaguazú y el 9% en la capital del país. El 22% restante lo conforman las personas residentes en los departamentos de: Alto Paraná (6%), Canindeyú (4%), Presidente Hayes (3%), Amambay (2%), Paraguari (2%) y Cordillera (2%), Concepción (1%), Guairá (1%) y San Pedro (1%).

Gráfico 19.
Lugar de residencia



En total, el 82% (89 personas) se concentra en el área urbana de las ciudades y el 18% (19 personas) proviene de zonas rurales (18%) del país.

Respecto al Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos la población proviene principalmente del departamento de Caaguazú, Central y Canindeyú en orden de importancia tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Tabla 10.
Población del Centro Penitenciario de Mujeres Serafina Dávalos

Departamento	Ciudad	Cantidad	Total departamental
Alto Paraná	Minga Guazú	1	2
	Ciudad del Este	1	
Amambay	Pedro Juan Caballero	2	2
Brasil	Londrina	1	1
Caaguazú	Caaguazú	7	8
	Repatriación	1	
Canindeyú	Curuguaty	2	3
	Canindeyú	1	
Capital	Asunción	1	1

Departamento	Ciudad	Cantidad	Total departamental
Central	Capiatá	2	6
	Luque	1	
	Ñemby	1	
	J. Augusto Saldívar	1	
	Limpio	1	
Concepción	Cerro Guazú	1	1
Paraguarí	Carapeguá	1	2
	Yaguarón	1	
Total			26

En el caso de la penitenciaría de hombres de Coronel Oviedo, en su mayoría señalaron ser principalmente de los departamentos de Central, Alto Paraná y Caaguazú respectivamente.

Tabla 11.
Población de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo

Departamento	Ciudad	Cantidad	Total departamental
Alto Paraná	Ciudad del Este	2	4
	Alto Paraná	1	
	Hernandarias	1	
Caaguazú	Coronel Oviedo	2	4
	Caaguazú	2	
Canindeyú	Salto del Guairá	1	1
Capital	Asunción	4	4
Central	Mariano Roque Alonso	1	9
	Ñemby	1	
	Itauguá	1	
	San Lorenzo	2	
	Lambaré	2	
	Fernando de la Mora	1	
	Luque	1	
Cordillera	Caacupé	1	1
Guairá	Mauricio José Troche	1	1
San Pedro	San Pedro	1	1
Total			25

Por último, en cuanto a la Penitenciaría Nacional de Emboscada Antigua los datos indican que allí se concentran prevenidos provenientes del departamento de Central, Capital y Presidente Hayes.

Tabla 12.
Población de la Penitenciaría de Emboscada Antigua

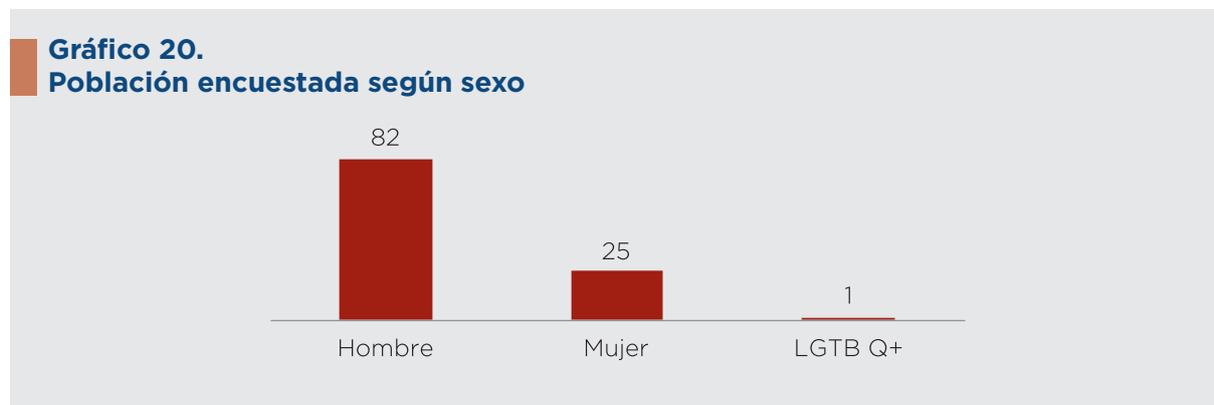
Departamento	Ciudad	Cantidad	Total departamental
Alto Paraná	Ciudad del Este	1	1
Capital	Asunción	5	5
Central	Areguá	1	47
	Capiatá	10	
	Fernando de la Mora	2	
	Guarambaré	1	
	Itauguá	1	
	J. Augusto Saldívar	1	
	Lambaré	1	
	Limpio	4	
	Luque	10	
	Mariano Roque Alonso	3	
	Nueva Italia	1	
	Ñemby	1	
	Ypané	1	
	Villa Elisa	2	
San Lorenzo	8		
Cordillera	Caacupé	1	1
Presidente Hayes	Villa Hayes	1	3
	Presidente Hayes	1	
	Romancito	1	
Total			57

b. Edad

En lo que concierne a la edad en su mayoría dijo pertenecer al grupo de joven o adulto-joven. Por ejemplo, el 29% de los encuestados manifestó tener entre 25 y 29 años de edad, un 28% dijo entre 18 y 24 años, y el 17% dijo tener entre los 30 y 34 años de edad. En menor proporción se ubican las personas con edades comprendidas entre 50 y 54 años (7%), 55 a 59 (2%) y de 60 años y más con el 2% de representación.

c. Distribución de la población encuestada por sexo

La población por sexo se distribuye de la siguiente manera: el 76% hombres, 23% de mujeres; y el 1% indicó pertenecer a la población LGTBIQ+.



Con respecto a esta última categoría en el “Informe cuantitativo sobre el Sistema Penitenciario del Paraguay del segundo semestre del 2021” describe que, de todas las penitenciarías del país, para el último trimestre, solo existía un total de 43 personas bajo esta categoría. (Observatorio de Política Criminal 2021).

Un dato no menor es que desde el 30 de abril de 2021, amparada en la Resolución N° 302 del Ministerio de Justicia, se incorpora el registro de personas LGTBIQ+ en el parte diario.

Si bien, resulta importante que en materia normativa se dé un avance con miras a la identificación de la población LGTBIQ+. Sin embargo, en este entorno aún no se han diseñado políticas y protocolos específicos para abordar las problemáticas que involucran a las personas LGTBIQ+.

d. Estado civil y cantidad de hijos

En cuanto al estado civil en su mayoría dijeron estar solteros/as el 72%.

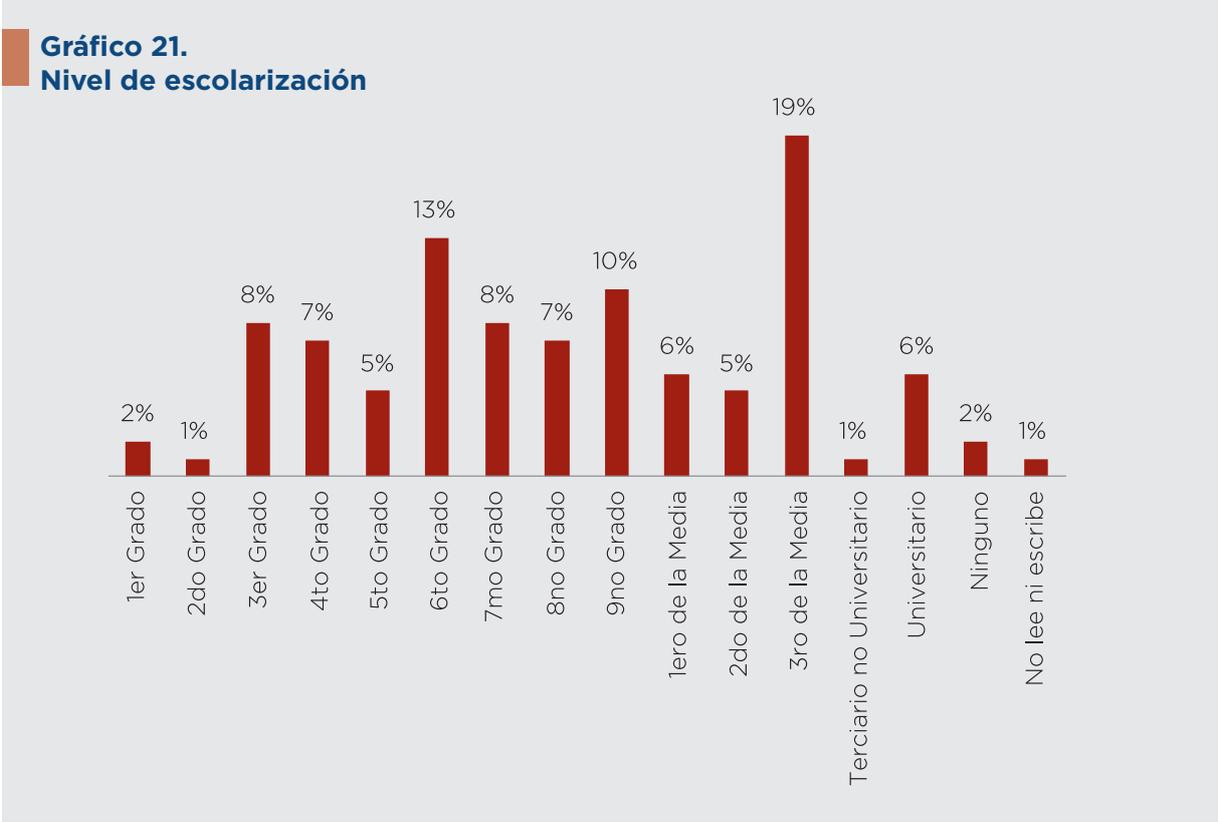
Por su parte el 13% dijo que vive en concubinato, un 9% resultó ser casado/a y el 5% restante se agrupa bajo la categoría de divorciado/a 4%, y el 1% enviudó. Además, 47% de estos manifestó no tener hijos.

Entre quienes indicaron poseer descendencia predomina la tendencia de tener entre 1 y 3 hijos (47%), seguido de entre 4 y 6 hijos (7%) y entre 7 y 9 hijos (6%) y en menor medida se encuentran las personas que tienen entre 10 y 12 hijos. Conforme a lo indicado el 55% son menores de edad y el 45% restante posee entre 18 años y más.

e. Nivel de escolarización

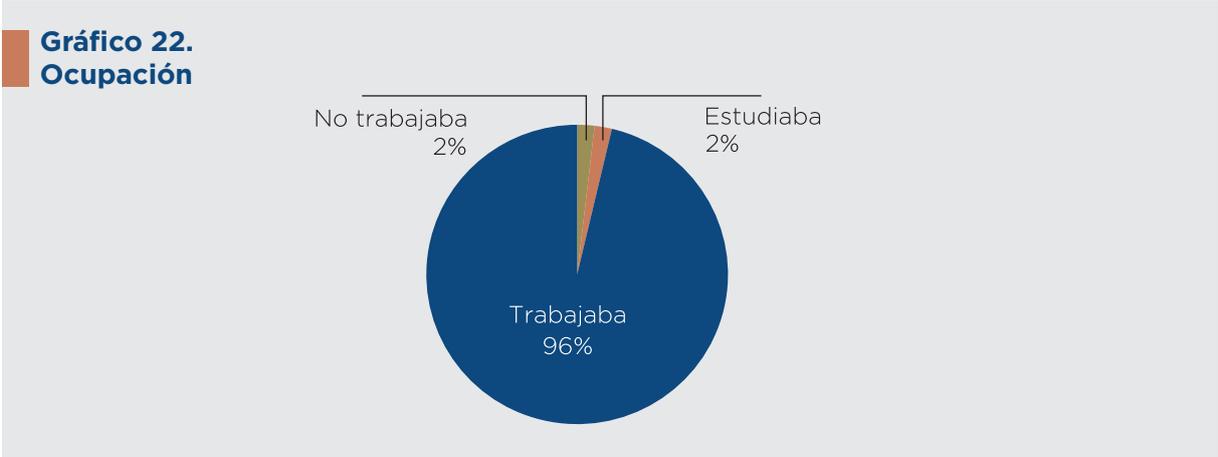
De los encuestados/as, el 19% (20 personas) indicó que concluyó el tercer año de la media, seguido de un 14% que dijo haber finalizado hasta el 6to grado y un 10% (11 personas) refiere haber concluido el 9no grado

Además, existe un 3% que no accedió a la educación formal, 1% manifestó no leer ni escribir y en menor proporción se encuentran quienes lograron acceder a una formación terciaria siendo el 1% no universitaria y el 1% universitaria.



f. Ocupación

Entre las principales características se observó que el 96% de encuestados/as se encontraba trabajando antes de la detención y, en menor medida el 2% indicó que no tenía trabajo o que se dedicaba a estudiar (2%).



Entre los cinco principales empleos identificados se encuentran: albañilería (23%), venta independiente (7%) de queso, verduras, remedios yuyos para el mate y tereré, algunas personas se

dedican al reciclaje de productos valorizables (7%), o brindaban servicios en talleres mecánicos (6%) tales como arreglo de motocicletas y hojalatería; otros se dedicaban a la venta ambulante (6%) de verduras, de chatarra por kilo.

Un 4% dijo que era conductor de Bolt o Taxi y con el 3% de representación para cada uno de los rubros se agrupan las ocupaciones vinculadas a: herrería, pintura de obras, panadería, repostería y tapicería. En menor proporción se encuentran el comercio familiar (2%), trabajo doméstico (2%), plomería (2%), vidriería (2%), carpintería (2%), y venta de muebles. Además, fueron señalados otros empleos con el 1% de representación para cada uno de ellos entre los que se mencionan a modo de ejemplo peluquería, limpieza, administración, venta de propiedades, entre otros que pueden visualizarse en la siguiente tabla:

Tabla 13.
Ocupación

Ocupación	Total
Albañilería	25
Ventas independiente	8
Reciclaje	8
Taller mecánico	7
Venta ambulante	6
Conductor: Bolt, Taxi	4
Herrería	3
Pintor de obra	3
Panadería, repostería	3
Tapicería	3
Comercio familiar	2
Secretaria	2
Trabajo Doméstico Remunerado	2
Plomería	2
Vidriería	2
Carpintería	2
Mueblería: ventas /lustrador	2
Otros: Peluquería, Limpieza, Administración, Venta de propiedades, Trabaja en la Chacra, Docente (reemplazante), Cajero, Trabajador de estancia, Ayudante de colectivo y pulidor, Electricista, Serigrafía, Cuidacoche, Forrado de termo, Niñera, Farmacéutico, Gestor, Obrajero, Trabaja en una heladería, Lava autos (en la calle), Guardia de seguridad, Policía Municipal de tránsito.	21

Un total de 44% dijo que su pago era por jornal, y solo el 15% (16 personas) afirmó que recibía un salario mensual. Asimismo, bajo la clasificación de otros se agrupan los relacionados a pagos en forma quincenal o semanal; ambas modalidades representan al 44% de los (as) ocupados (as).

Un total de 4 personas (3 mujeres y un hombre) no tenía trabajo antes de la detención, y entre el motivo del desempleo se encuentran el cuidado del hogar, el cuidado de familiares y los estudios formativos.

g. Situación socioeconómica

En esta sección se consultó a los encuestados/as si antes de su detención había personas que dependían económicamente de él o ella, y el 75% dijo que Sí.

Además, con intención de identificar su situación socioeconómica se indagó respecto a otras situaciones, por ejemplo: el 93% dijo que, si tenía acceso a alimentación diaria, y un 85% dijo puede acceder a medicamentos y atención médica en caso de necesitarlos.

Sobre si tiene deudas, el 69% dice no tenerlas y el 55% dijo que, si tenían dinero para recreación, mientras que solo el 60% dijo que debía trabajar 7 días de la semana.

Partiendo de esto se estima que, si bien la mayoría cuenta con acceso a alimentación diaria, pero solo la mitad dijo que trabajaba 7 días a la semana, se concluye que un 40% no cuenta con ingresos fijos por lo que depende de su día a día y pertenecen a la población de escasos recursos.

Tabla 14.
Situaciones presentes el año previo a su detención

Clasificación	¿Tenía alimentación diaria suficiente?	¿Tenía deudas?	¿Tenía acceso a medicamentos y atención de salud?	¿Tenía dinero para la recreación?	¿Debía trabajar los 7 días de la semana?	¿Podía costear sus estudios o los de sus hijos?
Sí	100	32	92	59	65	55
No	7	75	16	48	42	19
No responde	1	1		1	1	7

4.15 Condiciones de los centros penitenciarios

a. Acceso a agua potable, artículos de higiene personal y enseres básicos

El 100% de la población encuestada señaló que los centros penitenciarios cuentan con servicio de agua potable.

Con respecto al listado de enseres básicos y artículos de aseo se pudo observar que la mayoría adquiere los insumos básicos de uso personal mediante la compra de los productos en las penitenciarías (61%), el 19% indico que se lo proporcionan familiares o los reciben a través de donaciones (11%) provenientes principalmente de organizaciones de la sociedad civil.

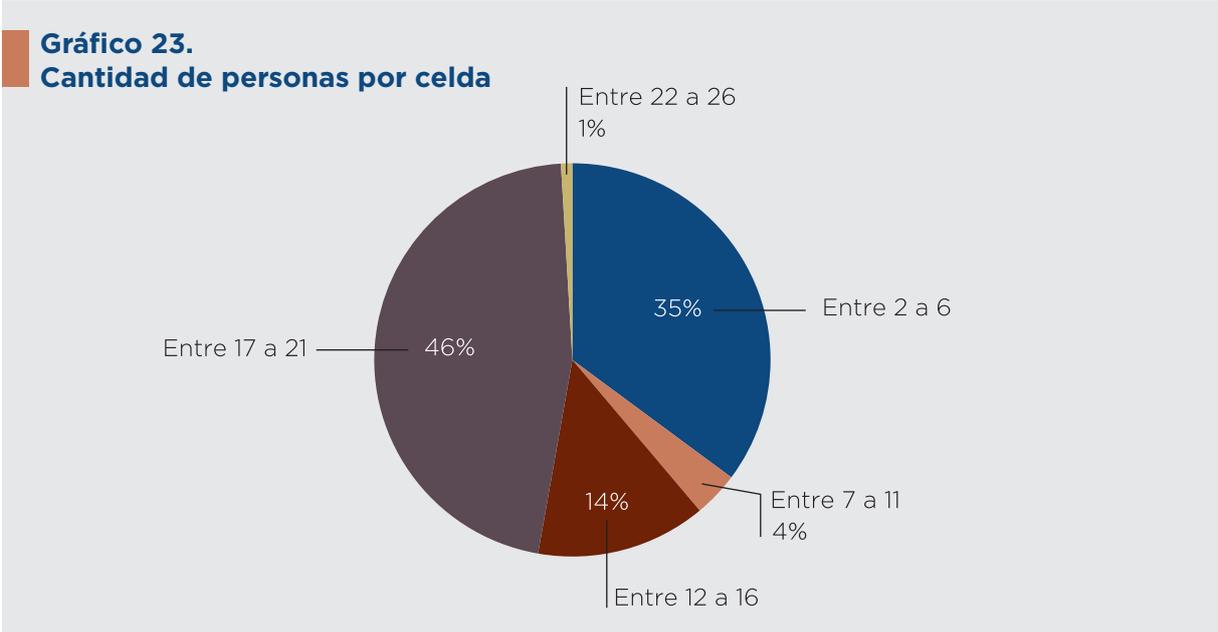
Tabla 15.
Acceso a enseres básicos y artículos de aseo

¿Tiene acceso a enseres básicos y artículos de aseo?								
Enseres básicos y artículos de aseo	Cama	Sábana	Ropa	Zapatos	Colchón	Papel higiénico	Jabón	Pasta dental
Sí	70	88	99	85	79	81	84	79
No	38	20	9	23	29	27	24	29

b. Con cuantas personas comparte celda

En el Centro Penitenciario de Mujeres el 100% de la población consultada indicó que las celdas se componen entre 2 a 6 integrantes y todas tienen cama. A diferencia de las penitenciarías de hombres donde la cantidad de personas por celda oscila entre 2 y 22 integrantes. Con relación a este punto varios internos indicaron que existen muchas personas por celda y que las dimensiones son reducidas para la cantidad de internos existentes.

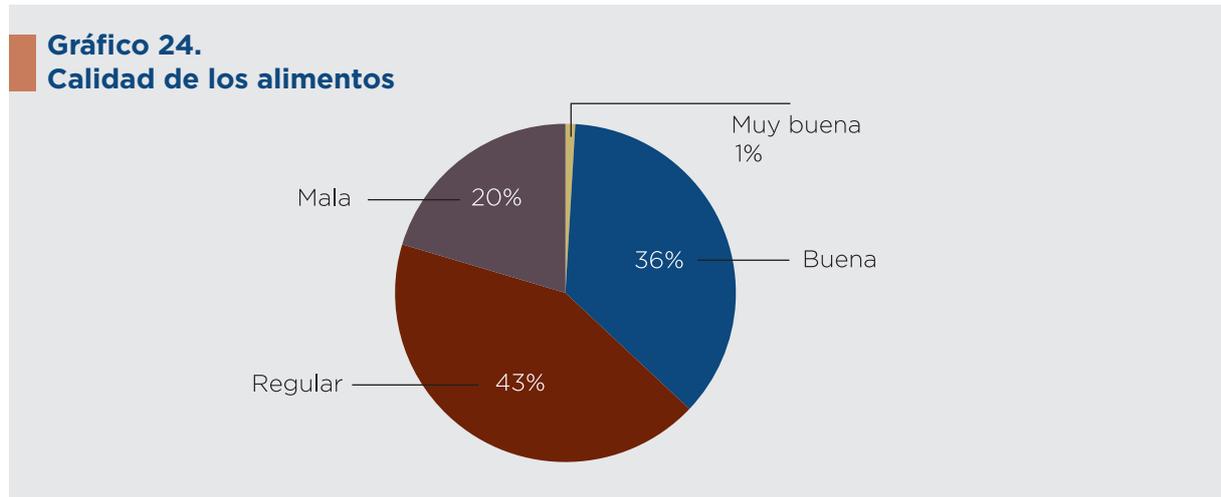
En términos generales se puede indicar que predomina la cantidad de celdas conformadas entre 17 a 21 personas, representando al 46% del total. Le siguen en orden señalado aquellas conformadas entre 2 a 6 personas con el 35% y entre 12 a 16 con el 14%. En menor proporción se encuentran los espacios integrados entre 7 y 11 con el 4% y entre 22 a 26 con el 1%.



c. Acceso a alimentación, atención médica y medicamentos

En este punto solo el 1% indicó que la comida es muy buena, por lo general es calificada como regular por un 43%. Y Otro de 36% considera que la comida recibida es buena y un 20% la califica como mala.

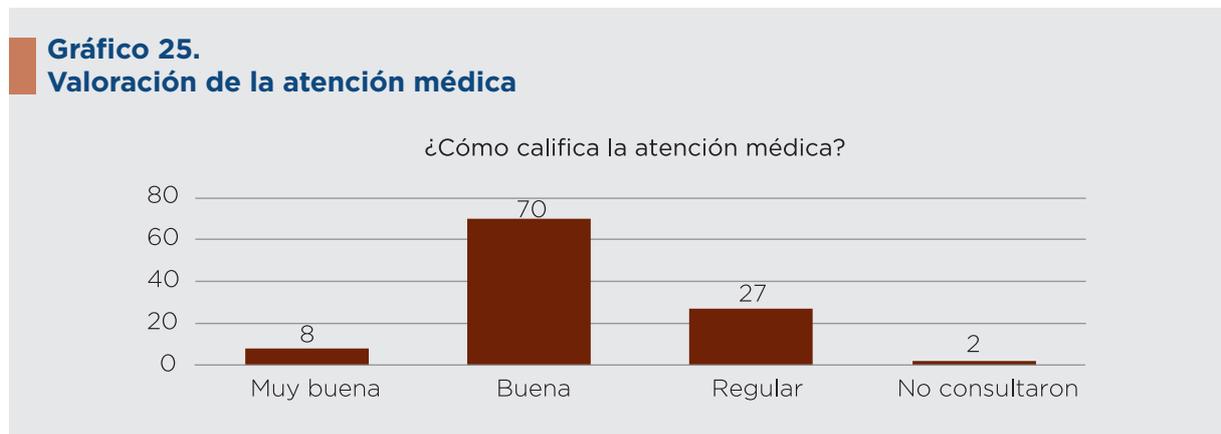
Los encuestados que indicaron la mala calidad de la comida dijeron que muchas veces tratan de suplir esta falencia cocinando en grupos con los demás internos/as.



En relación al acceso a la atención médica un 86% tuvo acceso, un 10% señaló que hasta la fecha no accedió y un 4% dijo que no sabe.

En este sentido se puede señalar que la mayoría de las personas que acudieron en caso de afección fueron atendidas, sin embargo, durante el transcurso de las entrevistas se mencionó que muchas veces las visitas a la sanidad son controladas por los guardias por lo que existen casos en los que la consulta no es de carácter inmediata.

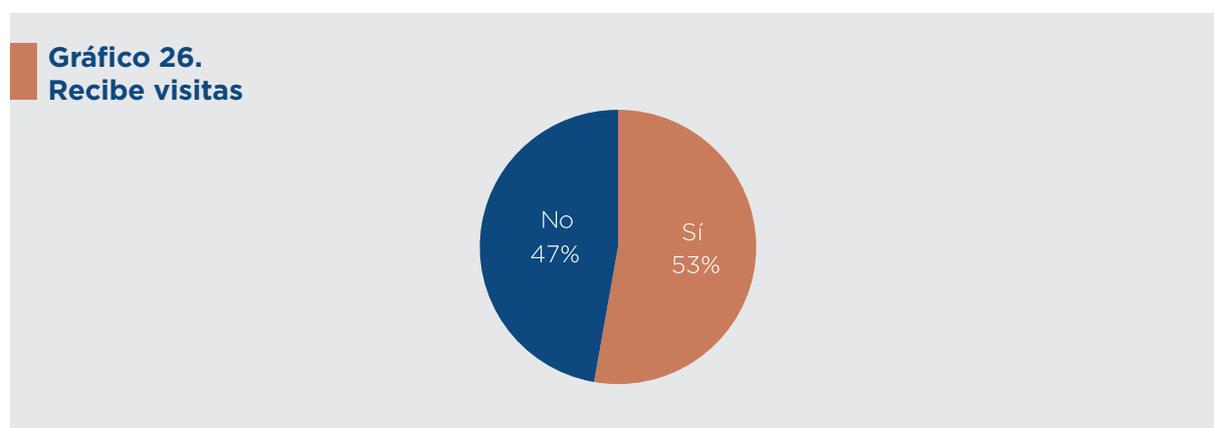
Por lo general la atención médica es valorada como buena por parte de las personas consultadas, representada por un total de 65%, tal es así que un 8% lo valora como muy buena. No obstante, existe un total de 25% de la población que otorga una calificación de regular, debido principalmente a que los casos más complejos no reciben soluciones con respecto a las afecciones o enfermedades identificadas.



Continuando con el ámbito de atención médica, con respecto a la provisión de medicamentos en su mayoría, el 72% señaló que por lo general estos son proporcionados según necesidad y disponibilidad y un 24% mencionó que no se proporcionan medicamentos; haciendo referencia que ante los casos de gravedad no se disponen de medicamentos y el 4% restante no sabe.

d. Recibe visitas

Más de la mitad de la población consultada recibe visitas, específicamente el 53%, y un porcentaje no menor representado por el 47% de los (as) internos (as) no recibe visitas. Entre los factores mencionados esto se debe principalmente a las dificultades para el traslado considerando por un lado el tiempo empleado y la distancia a ser recorrida por los familiares desde sus lugares de procedencia hasta los centros penitenciarios y el limitante económico para costear los traslados.



e. Participa de actividades socioeducativas

Constituye uno de los aspectos vinculados principalmente a la reinserción, contribuye a proporcionar herramientas de carácter social y educativo durante el periodo de encierro. Sin embargo, una mayoría integrada por el 69% de la población consultada no participa de las actividades existentes en cada una de las penitenciarías. En menor proporción se encuentran aquellas personas que realizan algunas de las actividades.

Al respecto se puede observar que las ofertas disponibles tienden a formar en áreas tales como: oficios, brindar capacitaciones en temas de relevancia tales como la salud y el enfoque de educación sexual y reproductiva, actividades de integración y recreación tales como el deporte, entre otras.

La actividad más referenciada es el módulo de educación formal que brinda la posibilidad de continuar con los estudios de nivel básico, medio y alfabetización de adultos en contexto de encierro.

La segunda actividad mayormente mencionada es la proporcionada por REMAR que fue bastante señalado durante distintas etapas de la recolección de datos haciendo hincapié que mediante el programa algunos han logrado su rehabilitación.

Tabla 16.
Participación en actividades socioeducativas

Actividades socioeducativas	Cantidad	%
Modulo educación Formal	15	25%
REMAR	11	18%
Corte y Confección	9	15%
Peluquería	7	11%
Manualidades	5	8%
Forrado de termo/ jarras	3	5%
Macramé	2	3%
Programa Luz tras las rejas	2	3%
Salud sexual y reproductiva	1	2%
Crochet	1	2%
Panadería	1	2%
Maquillaje	1	2%
Programa de transformación integral	1	2%
Promotor de salud	1	2%
Deporte	1	2%

Capítulo 5/

Conclusiones y Recomendaciones

Partiendo de que este estudio formó parte del Proyecto Acceso a justicia y derechos humanos de las personas privadas de libertad, el mismo se centró principalmente en un análisis sobre criterios y condiciones de aplicación de la prisión preventiva en Paraguay desde la experiencia de personas reclusas en tres penitenciarías del país, esto último, debido a que resultó pertinente conocer sus experiencias para de este modo identificar las problemáticas de mayor incidencia para el acceso y el ejercicio de sus derechos.

Así, el estudio apunta a fomentar, y promover la igualdad de condiciones para que las personas que acuden al sistema de justicia sean respetadas como sujetos de derecho. Pero, los datos concluyen que para que esto ocurra resulta necesario que desde el mismo se realicen cambios en las estructuras institucionales y políticas, además de la creación de mecanismos que permitan la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas que envuelven a este tema.

A continuación, se presentan las principales conclusiones a las que llegó este estudio, pero primero se debe mencionar que del mismo participaron voluntariamente un total de 108 personas, motivo por el cual los resultados no serían generalizables. Sin embargo, los resultados arrojan datos muy relevantes sobre la imposición de la prisión preventiva pues se concluyó que esta medida cautelar es aplicada de forma indiscriminada usualmente bajo criterios para los cuales no fue creada y con el fin de garantizar la seguridad ciudadana, situación que termina desvirtuando el propósito de la misma, además de incumplir con los principios establecidos por el SIDH para regular su aplicación.

Así, en primer lugar, se realizó la Evaluación de Necesidad de Cautela, mediante este método se obtuvo una evaluación básica sobre el nivel de riesgo existente para que las personas procesadas no comparezcan u obstruyan el procedimiento penal; y se concluyó que en la mayoría de los casos encuestados no se cumplían con todas las circunstancias establecidas en el art.243 de CPP para interpretar que si existió el peligro de fuga u obstrucción, lo que significaría que para la imposición de la prisión preventiva no se tuvo en cuenta el principio de excepcionalidad y de proporcionalidad que pretenden evitar penas desproporcionadas e impedir el abuso de poder.

Esto partiendo del hecho de que casi el 70% de encuestados contaba con arraigo, domicilio y asiento de la familia al momento de su detención por lo que correspondería aplicar una medida alternativa o sustitutiva a la prisión. Pero, para la imposición de medidas no privativas de libertad deben existir mecanismos eficaces y adecuados para la supervisión de las mismas.

El segundo hallazgo corresponde a la vigencia de los presupuestos procesales de la prisión preventiva, donde se examinó el nivel de cumplimiento de los mismos. En primer lugar, se con-

cluyó que para la aplicación de la prisión preventiva existiría un bajo nivel del cumplimiento de los presupuestos procesales debido a que no se habría respetado el derecho a ser escuchado por la autoridad competente; y porque no se habría cumplido con las circunstancias establecidas (art. 243 CPP) para decidir que existe peligro de fuga.

En consecuencia, se concluyó que el incumplimiento de ambas cuestiones en cierta medida pone en riesgo la obligación de las garantías judiciales, el debido proceso, al artículo 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales.

Respecto al tercer hallazgo, el plazo estimado de duración para la prisión preventiva, los datos reflejan que casi la mitad de los encuestados se encuentra recluso hace un año o dos, y esto significaría que en promedio la prisión preventiva duraría entre dos a más años. Según los datos, entre los principales motivos que justifican este periodo prologado de privación de libertad se encuentran: el nivel de gravedad del delito cometido y no tener un defensor o abogado que se encargue del caso, y también influiría las constantes suspensiones de las audiencias.

Además, se concluyó que el 16% de encuestados/as no conoce si cuenta con un defensor o defensora que se encargue de velar por el respeto y las garantías procesales. En este sentido, de tratarse de resultados representativos, y si este fuera el caso; el acceso a justicia para las personas privadas de libertad quedaría en riesgo cuando estas afirman no conocer a su defensor/a o que estos no les responden (30% aproximadamente), y cuáles serían los mecanismos de protección de derechos humanos para los mismos ante la falta de una defensa adecuada.

En cuarto lugar, sobre el indicador acceso a información, comunicación y derechos, se concluyó que en los tres centros penitenciarios existen dificultades para que los procesados o prevenidos puedan comunicarse con su defensor/a. Específicamente, manifestaron que esto se debe a dos cuestiones; primero porque en las penitenciarías no se dispone de medios telemáticos, o si los hay la “videollamada no se entiende”, y segundo porque no existe infraestructura adecuada para esto en vista a que las llamadas, o audiencias telemáticas, son frente al personal administrativo o en sus oficinas por ende no existe privacidad abogado cliente.

También se debe señalar que a pesar de que la mayoría de las y los procesados recibió información relacionada a sus derechos procesales, un número importante de estos manifestó no haber sido informado sobre su derecho a la defensa ni ningún otro tipo de información que involucre a sus derechos, lo que implicaría un riesgo al derecho a la defensa; al debido proceso, y otros instrumentos internacionales que regulan el derecho a la libertad personal.

En quinto lugar, en cuanto a los delitos más comunes para la aplicación de la prisión preventiva, los datos concluyen que entre los cinco delitos más frecuentes se encuentra la violencia intrafamiliar con el 18%, seguido del robo agravado con el 15%, la violación a la ley de drogas con el 14%, y hurto agravado con el 13%, de delitos más citados.

Por último, en lo que toca a la prisión preventiva y su incidencia en el crecimiento de la población penitenciaria los datos concluyen que para finales del 2021 e inicio del 2022 la población rondaba las 14.844 personas privadas de libertad, de las cuales solo el 29% tiene condena y el 71% cuenta con prisión preventiva, esto según el informe emitido por el Observatorio de Política Criminal y el Ministerio de Justicia en diciembre del 2021.

Además, los datos también revelan que existe una relación estrecha entre el tiempo que dura la prisión preventiva y la actual sobrepoblación penitenciaria por lo cual resulta urgente que desde los organismos encargados se haga uso de otro tipo de medidas cautelares de modo a controlar esta situación crítica.

Esto último siempre y cuando; existan mecanismos adecuados y eficaces para la supervisión de las medidas alternativas y teniendo en cuenta la gravedad y el tipo de delito que fue cometido.

Recomendaciones

Como recomendaciones se sugiere:

- Una mayor apertura y colaboración de las autoridades y funcionarios de los establecimientos penitenciarios hacia futuras investigaciones que lo que buscan es conocer la realidad en la que se desenvuelven las personas privadas de libertad, para con ello proponer soluciones pertinentes.
- Para el ingreso a los centros penitenciarios se contó con la autorización del Ministerio de Justicia, sin embargo, pese a esto surgieron obstáculos para el ingreso a una de las penitenciarías, y esto terminó limitando la participación de las personas, por lo que se insta a crear canales necesarios para poder conocer este tipo de trabajos que coadyuvan con el mejoramiento de las políticas penitenciarias, y que se permita cumplir con las diligencias establecidas.
- Además, se recomienda promover mayores programas o espacios socioeducativos para las personas en prisión sobre todo teniendo en cuenta el tiempo que podría durar esta medida y que principalmente se trata de un segmento de la población joven por lo que requieren mayor atención.
- Una cuestión no menos importante, tiene que ver con el porcentaje de personas acusadas por violencia intrafamiliar (18%), específicamente violencia hacia mujeres, teniendo en cuenta que se trató de encuestas aleatorias y que en su mayoría son hombres agresores con prisión preventiva, sumado al actual aumento de feminicidios en el país, resulta más que necesario que se promuevan programas que se enfoquen en abordar de manera integral con los mismos la violencia por razón de género.
- En vista a que la distancia es uno de los principales factores que dificultan la comunicación entre defensores y procesados se recomienda que estos se reúnan con sus defendidos al menos una vez al mes de modo a que estos/as se encuentren mejor informados.
- En este sentido resultaría muy útil contar con medios adecuados para una buena comunicación.

Referencias bibliográficas

- Alvarado, N., & Vélez-Grajales, V. (2019). Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: Una primera mirada al otro lado de las rejas. *Inter-American Development Bank*.
- Brand, J. L. E. M. (2016). La víctima de regreso al sistema de justicia penal. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, (5), 42-42. Disponible en: <https://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/article/view/40>
- Bigliani, P., Bovino, A., & Martínez, S. M. (2008). *Encarcelamiento preventivo y estándares del sistema interamericano*. Editores del Puerto.
- Chacón, L. J. R., Morales, G. E. R., Luna, A. C. P., Medina, J. H. C., & Cantuña-Vallejo, P. F. (2022). El Muestreo Intencional No Probabilístico como herramienta de la investigación científica en carreras de Ciencias de la Salud. *Universidad y Sociedad*, 14(S5), 681-69. Disponible en: <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/3338>
- CIDH, C. (2013). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. *Organización de los Estados Americanos*.
- Galván, S. (2016). Guía Práctica para reducir la prisión preventiva. *Recuperado de: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/GUIA-PrisionPreventiva.pdf*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/GUIA-PrisionPreventiva.pdf>
- Garrote, P. R., & del Carmen Rojas, M. (2015). La validación por juicio de expertos: dos investigaciones cualitativas en Lingüística aplicada. *Revista Nebrija de lingüística aplicada a la enseñanza de lenguas*, (18), 124-139.
- HUMANOS, C. I. D. D. (2016). Caso Palamara Iribarne vs. Chile. *Julgamento em*, 22. Disponible en: https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/handle/CONSEJO_REP/287
- Juliano, M. A. (2016). Estándares del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en Materia de Plazo Razo. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibp-cajpcgclefindmkaj/https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/541/Estandares_del_Sistema_Interamericano_de_Proteccion_de_los_Derechos_Humanos_en_Materia_de_Plazo_Razonable_de_la_Prision_Preventiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Díaz Palacios, J. (2008). El Estado constitucional de derecho en el marco de la descentralización en los países andinos. Disponible en: https://www.bivica.org/files/descentralizacion_paises_andinos.pdf
- Degraves, Á. G. (2022). Reflexión sobre la utilización del Muestreo Probabilístico y No Probabilístico en las Ciencias Sociales. Disponible en: https://tauniversity.org/sites/default/files/articulo_reflexion_sobre_la_utilizacion_del_muestreo_probabilistico_.dr_angel_gomez.pdf
- Duce, M., Fuentes, C., & Riego, C. (2009). La reforma procesal penal en América Latina y su impacto en el uso de la prisión preventiva. *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina. Evaluación y Perspectivas*. CEJA-JSCA, 13-73. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/2578>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta Edición. Editorial McGraw-Hill. México. *Recuperado de: http://ob-*

servatorio. epacartagena. gov. co/wpcontent/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigación-sexta-edición. compressed. Pdf

- HUMANOS, C. D. D. (1999). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *Boletín*, 3(07).
- Kirchhofer, S. (2019) Problemática de la prisión preventiva en el Paraguay. *Universidad Católica de Asunción*. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/penal/Sandra-Kirchhoffer-Prision-Preventiva-Py.pdf>.
- Vice Ministerio de Política criminal. (2021). Ministerio de Justicia. Observatorio de Política Criminal (2021). Informe cuantitativo sobre el Sistema Penitenciario del Paraguay- Segundo Semestre de 2021. N° 2/2021. https://www.ministeriodejusticia.gov.py/application/files/6316/4319/6325/Informe_cuantitativo_Sistema_Penitenciario_VPC_02.pdf
- Mac-Gregor, E. F., & Möller, C. M. P. (2017). Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. (2022). Anuario Estadístico de Personas Privadas de Libertad en la República del Paraguay. Asunción MNP. <https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario/func-startdown/647/>
- Román, J. L. G., Sotelo, I. C., López, L. A. P., Santiago, M. G. Á., & Vergara, O. G. (2016) La afectación del derecho a la libertad personal frente a la preventiva. *ASILEGAL*. México. Disponible en: https://asilegal.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/26_La_afectacion_del_derecho_a_la_libertad_personal_frente_a_la_prision_preventiva.pdf
- Portales, R. A., & Tapia, D. R. E. (2006). Fundamento, Garantías y Naturaleza Jurídica de Lo Derechos Sociales ante La Crisis Del Estado Social Derecho. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 10, 111-139.
- Orrego, R. A., Martens, J. A., Molinas Delvalle, D. B., Troche, A., Cabañas, B., Torres, T., ... & Ríos, V. (2018). Violencia en el encierro racionalidades de la prisión y tortura. Disponible en: <https://repositorio.conacyt.gov.py/handle/20.500.14066/2627>
- Ramírez, L., Rolon, J., Jos, J., & Mor, C. (2018). La prisión preventiva, estudio exploratorio. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://intercoconnecta.aacid.es/Gestin%20del%20conocimiento/La%20prisi%C3%B3n%20preventiva,%20estudio%20exploratorio.pdf>
- Roxin, C., Rivero, M. D. C. G., Cantizano, M. D. C. G., & Conde, F. M. (2000). *La evolución de la política criminal, el derecho penal y el proceso penal*. Tirant lo Blanc.
- Román, J. L. G., Sotelo, I. C., López, L. A. P., Santiago, M. G. Á., & Vergara, O. G. (2016) La afectación del derecho a la libertad personal frente a la preventiva. *ASILEGAL*. México. Disponible en: https://asilegal.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/26_La_afectacion_del_derecho_a_la_libertad_personal_frente_a_la_prision_preventiva.pdf
- Santiago Juárez, M. (2019). Propuesta para construir un Estado social mexicano. *Revista latinoamericana de derecho social*, (28), 213-234. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46702019000100213&script=sci_arttext

- Valdez, V. G. (2014). Los fundamentos de la prisión preventiva del adolescente en Paraguay. *Anuario de justicia de menores*, (14), 239-267. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/extranjero/resenha/penal/Violeta-Gonzalez-Valdez-Prision-Preventiva.pdf>
- Villadiego, C. (2016). Estrategias para racionalizar el uso de la prisión preventiva en América Latina: mecanismos para evaluar la necesidad de cautela. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5454>
- Silva, M. O. (2020). El principio de legalidad: una aproximación desde el Estado social de derecho. *Ius et Veritas*, (60), 198-209. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/22722>
- Winter, L. B. (2008). Acusatorio versus inquisitivo. Reflexiones acerca del proceso penal. In *Proceso penal y sistemas acusatorios* (pp. 11-48). Marcial Pons.

ANÁLISIS SITUACIONAL SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA

ENFOQUE FINANCIERO
Y PRESUPUESTARIO DEL
MINISTERIO DE JUSTICIA.

FLORA ROJAS

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
INE	Instituto Nacional de Estadística
MJ	Ministerio de Justicia
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PNI	Plan Nacional de Integridad
PPL	Personas Privadas de Libertad
SIPPY	Sistema de Gestión de Información Penitenciaria

RESUMEN EJECUTIVO

1. El Ministerio de Justicia destina en promedio (2020-2022) el 69% de su presupuesto total para la Asistencia de Personas Privadas de Libertad (PPL) cuya responsabilidad recae en el Viceministerio de Política Criminal, sólo el 31% restante, se aplica para la atención de otras funciones misionales y administrativas de dicho Ministerio.
2. El Ministerio de Justicia administra 16 Establecimientos Penitenciarios y 2 Granjas Penitenciarias, los cuales (en total) poseen una capacidad de albergue para 9.975 de PPL. En 2022 el sistema penitenciario albergó a 16.443 PPL con lo que se puede deducir de una sobrepoblación de 165% de su capacidad, el cual demuestra el estado crítico a nivel general. Cabe señalar que solamente el 32 % de las PPL tienen condena.
3. Paraguay incumple en algunas penitencias con el indicador estándar internacional de 1 (un) Agente Penitenciario por cada 10 PPL, en: Centro Penitenciario Buen Pastor, Tacumbú, Ciudad del Este, Coronel Oviedo, Concepción, Emboscada, Encarnación, Misiones, Padre de la Vega, Pedro Juan Caballero, San Pedro, Villarrica e Industrial la Esperanza. Cabe aclarar, que no se puede saber si se dispone de 3 (tres) agentes penitenciarios por día para completar las 24 horas de guardia.
4. Las PPL aumentaron cada año, de 13.821 en 2020 pasaron a 16.443 en 2022, es decir, en 3 años la cantidad de PPL crecieron en 2.622, que significa un aumento importante del 19%. Si comparamos con el aumento del presupuesto total asignado para el mismo periodo 2020-2022 para la Asistencia a las PPL, fue del 4,5%, lo cual significa que lo presupuestado para el mismo periodo no acompaña el crecimiento relativo de las PPL.
5. Paraguay destinó en promedio 2020-2022 para la Asistencia global a las PPL G. 42.707 por día, unos 6,3 dólares por día. De los cuales, para la alimentación diaria a las PPL en el año 2022 se gastó G. 7.269, equivalente a US\$. 1. Cabe mencionar, que Instituto Nacional de Estadística (INE) en el Informe de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) año 2022, calculó que la necesidad mínima es de G. 27.512 diarios¹ (US\$. 3,9) para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos para suministrar por lo menos tres comidas al día a cada PPL. **Por tanto, para satisfacer las necesidades mínimas de las PPL en las penitenciarías el presupuesto en la línea presupuestaria de Alimentos de Personas debería cuadruplicarse.**

1 El costo de la canasta básica de consumo o línea de pobreza monetaria total en el área urbana, año 2022 fue de 825.373 guaraníes mensuales por persona. Es decir, toda persona con menos de 27.512 guaraníes diarios estuvo bajo la línea de pobreza total en el área urbana.

6. Paraguay destinó en el periodo 2020-2022 destinó del 0,09% del PIB² en promedio para la asistencia a las PPL. Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - *Los costos del crimen y de la violencia*, cuyo análisis alcanzaron a 17 países de América Latina y el Caribe (ALC), registró que Paraguay como promedio de los años 2010-2014, es decir, una década atrás sigue manteniendo el mismo valor relativo de 0,09% del PIB.
7. Paraguay pierde ingresos en su economía por las PPL el 0,18% del PIB, que significa el doble del gasto asignado para la atención a las PPL según estudios realizados por el BID- *Los costos del crimen y de la violencia*, cuyo análisis alcanzaron a 17 países de América Latina y el Caribe (ALC) periodo 2010-2014. Se estima que dicho porcentaje no ha cambiado, entonces la pérdida de ingresos por privación de libertad en Paraguay significa una cifra importante³ de G. 515.740 millones en 2022.

2 El producto interno bruto (PIB) es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos usando los factores de producción disponibles

3 PIB 2022 G. 286.522.000 millones. Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay, Ministerio de Hacienda PGN 2023

Capítulo 1/

Viceministerio de Política Criminal

Cantidad de personal que prestan servicios

Cargos directivos, jueces de departamentos y funcionarios del Viceministerio de Política Criminal	
Cantidad	Descripción del cargo
1	Viceministro
1	Secretaria General
1	Técnico Administrativo
1	Departamento de Gestión Técnica y encargado despacho del Instituto Técnico Superior Penitenciario
1	Departamento de Ejecución de Capacitaciones
1	Departamento de Formación Académica
1	Funcionario - Portero
1	Funcionario - Personal de blanco
1	Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
1	Dirección de Asistencia Legislativa y Desarrollo Normativo
1	Dirección de Atención a Grupos Vulnerables
1	Departamento de Monitoreo
1	Departamento de Atención a Grupos Vulnerables
1	Dirección de Bienestar y Reinserción Social
1	Departamento de Educación y Asistencia Post Penitenciaria
3	Técnico Administrativo
1	Director del Observatorio de Política Criminal
2	Técnico Administrativo
1	Coordinador de la Unidad Especializada de Seguimiento Procesal
22	Funcionarios

La administración del Viceministerio de Política Criminal ejecutó G. 1.689 millones en 2022, que corresponde al 0,4% del total del presupuesto del Ministerio de Justicia, sin considerar lo ejecutado para la Asistencia de Personas Privadas de Libertad. El Viceministerio de Política Criminal posee 22 funcionarios a su cargo.

Por Decreto Presidencial N° 1.796, del 19 de junio de 2014, se reorganiza el Ministerio de Justicia y se crea el Viceministerio de Política Criminal, que se encarga de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas públicas en materia de prevención y reinserción, política penitenciaria, política penal juvenil y justicia restaurativa.

Capítulo 2/

Situación general del sistema penitenciario

El Ministerio de Justicia, en su calidad de Ente Administrador del Sistema Penitenciario a nivel nacional, se encuentra abocado en desarrollar un nuevo modelo de Gestión Penitenciaria, el cual se enmarca en el proceso de la Reforma Penitenciaria que viene trabajando esta cartera de Estado desde el año 2014, a través de políticas tendientes a lograr la humanización en las cárceles. De igual forma, esta cartera debe velar por que los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro del sistema penitenciario las Personas Privadas de Libertad (PPL) sean respetados y garantizados por todos, así como establecer un sistema de protección y promoción de estos.

Actualmente, esta cartera de Estado administra 16 Establecimientos Penitenciarios y 2 Granjas Penitenciarias, los cuales (en total) poseen una capacidad de albergue para 9.975 Personas Privadas de Libertad (PPL). No obstante, en la actualidad (Año 2022) el sistema penitenciario albergó a 16.443 PPL con lo que se puede hablar de una sobrepoblación de 165% de su capacidad, el cual demuestra el estado crítico a nivel general y del total de personas privadas de libertad solo el 32 % tienen condena.

El Ministerio de Justicia elaboró el Primer Mapa de Riesgo de Corrupción del Sistema Penitenciario que tiende a aminorar y combatir la corrupción en el sistema penitenciario, y busca fortalecer las capacidades de respuestas preventivas en materia de corrupción. Esta actividad se alinea con las acciones establecidas para la implementación del Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción (PNI 2021-2025).

Otro de los principales problemas que el MJ ha enfrentado y lo sigue haciendo hasta la fecha (2022) es el hacinamiento, y la sobrepoblación de las PPL que existe en la mayoría de los establecimientos penitenciarios del país, y repercute en situaciones complejas e inestables que afectan a la seguridad nacional. Se contó con el apoyo de la fuerza pública para el control perimetral de los establecimientos penitenciarios y se ha coordinado interinstitucionalmente diferentes procedimientos de requisas con tratamiento reservado de la información.

Para contrarrestar esta problemática, el MJ se encuentra en la implementación del Plan de Reforma Penitenciaria, que contempla en uno de sus ejes estratégicos la ampliación a corto y mediano plazo de la disponibilidad de plazas con la construcción de nuevos centros de rehabilitación para su posterior reinserción social, con la adecuación de infraestructuras que respondan a un nuevo modelo de Gestión Penitenciaria con enfoque en ocio cero para las PPL, así como la prosecución de los trabajos en la actualización del Sistema de Gestión de Información Penitenciaria (SIPPY), con la identificación unívoca de las PPL, consultando con la base de datos de la Policía Nacional. Como parte de solución de un problema crítico se continúa con el método de audiencias a través de videoconferencias, de manera a establecer conexión con circunscripcio-

nes judiciales, para lo cual se ha dotado de equipamientos a los establecimientos penitenciarios. Se han realizado audiencias por medios telemáticos, buscando garantizar la seguridad del funcionario y del compareciente.

En el año 2018, el Ministerio de Justicia elaboró un informe dirigido a la Secretaría de la Función Pública debido a un pedido de mayor dotación de personal de Agentes Penitenciarios fundamentado en la escasez de los mismos para atender a las PPL por su grado de vulnerabilidad en materia de seguridad, control y la dificultad de llevar adelante los diferentes programas ya sean de reinserción, programas de salud física y mental, programas de capacidad laboral, entre otros.

Incremento de dotación necesaria para cumplir los estándares internacionales de personal por número de Personas privadas de libertad	
Estándar internacional	1 agente penitenciario ⁴ por cada 10 PPL
Incidencia en el puesto agente penitenciario	Directa. Hoy el indicador está estimativamente en 54 personas por cada agente penitenciario, ya que la dotación se distribuye en todos los turnos.
Dotación actual	1.300 (un mil trescientos)
Dotación necesaria estimada	6.500 (seis mil quinientos)
Brecha a ser cubierta	5.200 (cinco mil doscientos)

Nota MJ/GM/N° 306/2018, del 29 de octubre.

En la Nota N° 306/2018 no se aclara de la necesidad de contar con 3 agentes penitenciarios por día para atender a las PPL, por esa razón, pareciera ser que está sobredimensionado el pedido de más agentes penitenciarios realizado a la Secretaría de la Función Pública.

Al cierre del 31 de diciembre 2022 se encontraban albergadas en las penitenciarías, 16.443 PPL que necesitarían de 4.933 agentes penitenciarios, para la atención y control de las PPL cumpliendo cada agente 8 horas de trabajo por día.

4 Un agente penitenciario cumple 8 horas de trabajo, se necesitan 3 agentes penitenciarios por día.

Tabla 1.
Indicadores de Administración Penitenciaria. Seguridad penitenciaria

MINISTERIO DE JUSTICIA					
Indicadores de Administración de Penitenciarias, año 2022					
Nº	Establecimiento Penitenciario	Población Total	Agentes penitenciarios	Indicador: Cantidad de Agentes Penitenciarios por cada 10 PPL (Cada agente cumple 8 hs de trabajo)	Indicador estándar internacional = 1 (un) Agente por cada PPL
1	CPM Buen Pastor	436	105	0,80	NO cumple
2	CPM Juana M. Lara	73	34	1,55	Cumple
3	CPM Serafina Dávalos	69	46	2,22	Cumple
4	GP Itá Porá	16	25	5,21	Cumple
5	GP Koe Pyahu	29	18	2,07	Cumple
6	HN Oportunidad	17	28	5,49	Cumple
7	PN Tacumbú	2.697	238	0,29	NO cumple
8	PR Ciudad del Este	1.320	132	0,33	NO cumple
9	PR Coronel Oviedo	1.610	138	0,29	NO cumple
10	PR Concepción	1.370	94	0,23	NO cumple
11	PR Emboscada	1.524	170	0,37	NO cumple
12	PR Encarnación	1.387	113	0,27	NO cumple
13	PR Misiones	1.485	130	0,29	NO cumple
14	PR Padre de la Vega	1.459	117	0,27	NO cumple
15	PR Pedro Juan Caballero	1.155	90	0,26	NO cumple
16	PR San Pedro	1.075	81	0,25	NO cumple
17	PR Villarrica	474	81	0,57	NO cumple
18	UP Industrial Esperanza	247	72	0,97	NO cumple
Total		16.443	1.712	0,35	NO cumple

Fuente: Ministerio de Justicia. Balance Anual de la Gestión Pública, 2022

Conforme a los datos del año 2022, los Agentes Penitenciarios sumaron 1.712 que comparado con el año 2018, que totalizaban 1.300 Agentes penitenciarios, luego de cuatro años se contrataron 412 agentes más.

Al analizar la Tabla 1, se visualiza una probable mala distribución de los agentes penitenciarios por penitenciarías, es así que, en la Granja Itá Corá y el Hogar Nueva Oportunidad, son 5 agentes que prestan servicios por cada 10 PPL, también en otras penitenciarías superan la cantidad de 1 Agente penitenciario por cada 10 PPL.

Análisis comparativo de personal nombrado por tipo según Penitenciaría año 2022

Talento Humano Nombrado del Ministerio de Justicia por tipo y penitenciarías año 2022							
Nº	Establecimiento Penitenciario	Agentes penitenciarios	Trabajadores Sociales	Médicos	Educadores	Otros (administrativos, licenciados)	Total
1	CPM Buen Pastor	51	1	6	0	38	96
2	CPM Juana M. Lara	21	0	2	0	8	31
3	CPM Serafina Dávalos	11	0	1	0	8	20
4	GP Itá Porá	25	0	0	0	1	26
5	GP Koe Pyahu	13	1	0	0	13	27
6	HN Oportunidad	12	0	1	0	13	26
7	PN Tacumbú	162	2	8	0	89	261
8	PR Ciudad del Este	56	1	1	0	21	79
9	PR Coronel Oviedo	59	1	1	0	16	77
10	PR Concepción	69	1	2	0	13	85
11	PR Emboscada	54	0	2	0	11	67
12	PR Encarnación	75	1	3	0	17	96
13	PR Misiones	62	0	1	0	24	87
14	PR Padre de la Vega	35	1	2	0	7	45
15	PR Pedro Juan Caballero	41	0	1	0	20	62
16	PR San Pedro	29	0	0	0	6	35
17	PR Villarrica	33	0	2	0	16	51
18	UP Industrial Esperanza	46	0	4	0	29	79
19	CE Ciudad del Este	0	0	1	21	4	26
20	CE Concepción	0	1	0	17	10	28
21	CE Itauguá	0	1	3	52	44	100
22	CE Pedro Juan Caballero	0	0	1	16	4	21
23	CE Sembrador Villarrica	0	0	2	17	10	29
24	CE Virgen de Fátima	0	1	1	11	18	31
25	CE Integral La Esperanza	0	1	0	15	11	27
26	CE Cambyretá	0	0	2	8	7	17
Total		854	13	47	157	458	1.529
BAGP, 2022							2.395
Diferencia							866

El documento presentado al Ministerio de Hacienda firmado por el Ministerio de Justicia, Balance Anual de la Gestión Pública año 2022, presenta inconsistencias en el total de 866 funcionarios nombrados menos al comparar las tablas.

Talento Humano Nombrado del Ministerio de Justicia por tipo y penitenciarias año 2022								
Nº	Penitenciaria	Población penal	Agentes penitenciarios	Trabajadores sociales	Médicos	Educadores	(*) Otros (Administrativos, Licenciados)	Total
1	CPM Buen Pastor	0	51	1	6	0	38	96
2	CPM Juana M. Lara	0	21	0	2	0	8	31
3	CPM Serafina Dávalos	0	11	0	1	0	8	20
4	GP Itá Porá	0	25	0	0	0	1	26
5	GP Koe Pyahu	0	13	1	0	0	13	27
6	HN Oportunidad	0	12	0	1	0	13	26
7	PN Tacumbú	0	162	2	8	0	89	261
8	PR Ciudad del Este	0	56	1	1	0	21	79
9	PR Coronel Oviedo	0	59	1	1	0	16	77
10	PR Concepción	0	69	1	2	0	13	85
11	PR Emboscada	0	54	0	2	0	11	67
12	PR Encarnación	0	75	1	3	0	17	96
13	PR Misiones	0	62	0	1	0	24	87
14	PR Padre de la Vega	0	35	1	2	0	7	45
15	PR Pedro Juan Caballero	0	41	0	1	0	20	62
16	PR San Pedro	0	29	0	0	0	6	35
17	PR Villarrica	0	33	0	2	0	16	51
18	UP Industrial Esperanza	0	46	0	4	0	29	79
19	CE Ciudad del Este	0	0	0	1	21	4	26
20	CE Concepción	0	0	1	0	17	10	28
21	CE Itauguá	0	0	1	3	52	44	100
22	CE Pedro Juan Caballero	0	0	0	1	16	4	21
23	CE Sembrador Villarrica	0	0	0	2	17	10	29
24	CE Virgen de Fátima	0	0	1	1	11	18	31
25	CE Integral La Esperanza	0	0	1	0	15	11	27
26	CE Cambyretá	0	0	0	2	8	7	17
Total								2.395

Fuente: MJ. Dirección General de Talento Humano, 2022.

Análisis comparativo de personal contratado por tipo según Penitenciaría año 2022

Nº	Establecimiento Penitenciario	Agentes penitenciarios	Trabajadores Sociales	Médicos	Educadores	Otros (administrativos, licenciados)	Total
1	CPM Buen Pastor	54	0	3	0	17	74
2	CPM Juana M Lara	13	0	2	0	8	23
3	CPM Serafina Dávalos	35	1	2	0	16	54
4	GP Itá Porá	0	0	0	0	1	1
5	GP Koe Pyahu	5	0	0	0	4	9
6	HN Oportunidad	16	0	1	0	4	21
7	PN Tacumbú	76	0	2	0	26	104
8	PR Ciudad del Este	76	0	4	0	10	90
9	PR Coronel Oviedo	79	1	5	0	18	103
10	PR Concepción	25	0	1	0	9	35
11	PR Emboscada	116	0	2	0	9	127
12	PR Encarnación	38	0	2	0	5	45
13	PR Misiones	68	0	2	0	9	79
14	PR Padre de la Vega	82	0	2	0	15	99
15	PR Pedro Juan Caballero	49	0	1	0	6	56
16	PR San Pedro	52	0	0	0	10	62
17	PR Villarrica	48	0	8	0	7	63
18	UP Industrial Esperanza	26	0	1	0	8	35
19	CE Ciudad del Este	0	0	2	17	4	23
20	CE Concepción	0	0	0	0	5	5
21	CE Itauguá	0	0	4	61	17	82
22	CE Pedro Juan Caballero	0	0	0	6	2	8
23	CE Sembrador Villarrica	0	0	0	15	8	23
24	CE Virgen de Fátima	0	0	0	7	6	13
25	CE Integral La Esperanza	0	0	0	7	7	14
26	CE Cambyretá	0	0	0	5	0	5
Total		858	2	44	118	231	1.253
BAGP, 2022							1.481
Diferencia							228

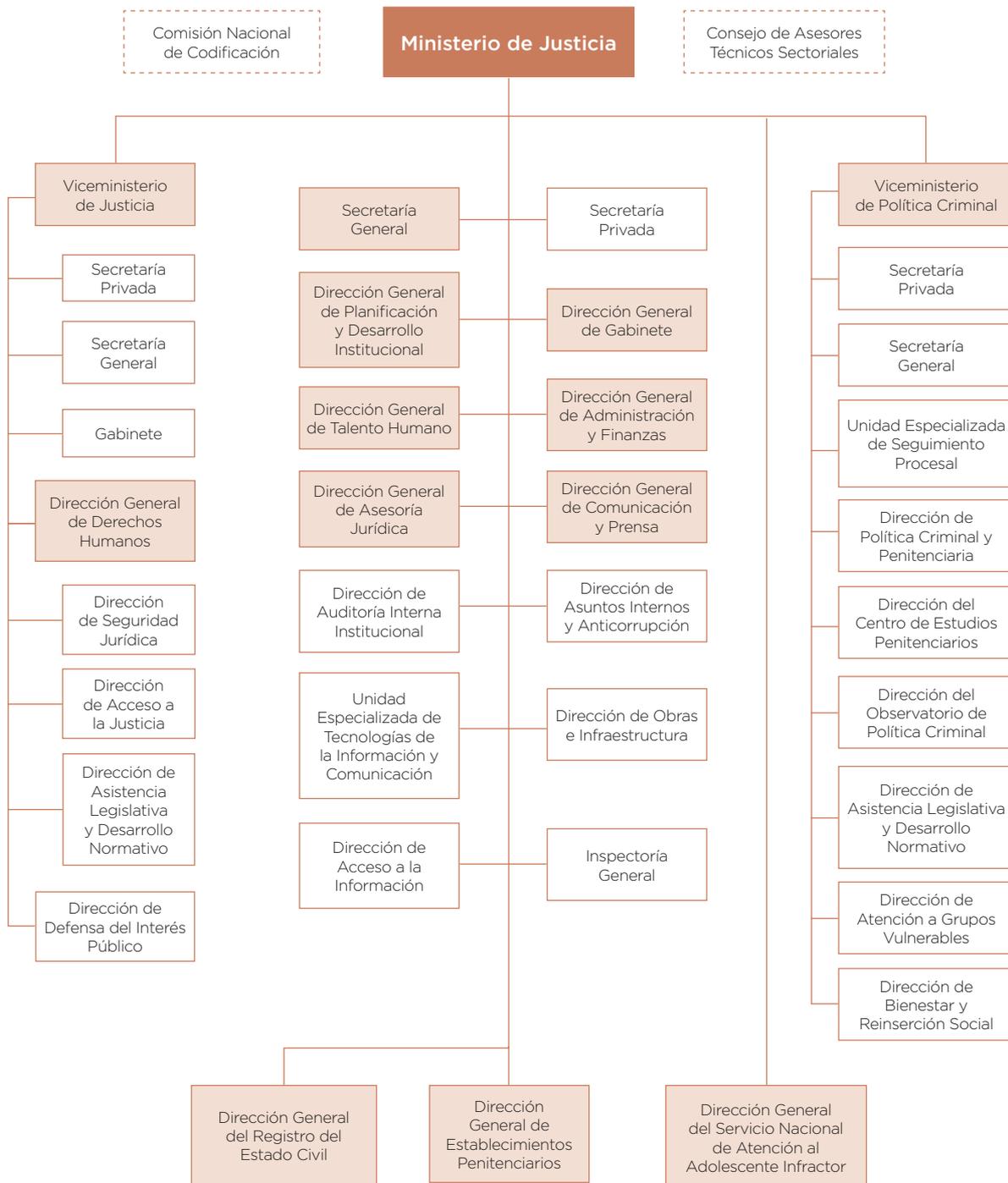
El documento presentado al Ministerio de Hacienda firmado por el Ministerio de Justicia, Balance Anual de la Gestión Pública año 2022, presenta inconsistencias en el total de 228 funcionarios contratados menos al comparar las tablas.

Talento Humano Nombrado del Ministerio de Justicia por tipo y penitenciarias año 2022								
Nº	Penitenciaria	Población penal	Agentes penitenciarios	Trabajadores sociales	Médicos	Educadores	(*) Otros (Administrativos, Licenciados)	Total
1	CPM Buen Pastor	0	54	0	3	0	17	74
2	CPM Juana M. Lara	0	13	0	2	0	8	23
3	CPM Serafina Dávalos	0	35	1	2	0	16	54
4	GP Itá Porá	0	0	0	0	0	1	1
5	GP Koe Pyahu	0	5	0	0	0	4	9
6	HN Oportunidad	0	16	0	1	0	4	21
7	PN Tacumbú	0	76	0	2	0	26	104
8	PR Ciudad del Este	0	76	0	4	0	10	90
9	PR Coronel Oviedo	0	79	1	5	0	18	103
10	PR Concepción	0	25	0	1	0	9	35
11	PR Emboscada	0	116	0	2	0	9	127
12	PR Encarnación	0	38	0	2	0	5	45
13	PR Misiones	0	68	0	2	0	9	79
14	PR Padre de la Vega	0	82	0	2	0	15	99
15	PR Pedro Juan Caballero	0	49	9	1	0	6	56
16	PR San Pedro	0	52	0	0	0	10	62
17	PR Villarrica	0	48	0	8	0	7	63
18	UP Industrial Esperanza	0	26	0	1	0	8	35
19	CE Ciudad del Este	0	0	0	2	17	4	23
20	CE Concepción	0	0	0	0	5	0	5
21	CE Itauguá	0	0	0	4	61	17	82
22	CE Pedro Juan Caballero	0	0	0	0	6	2	8
23	CE Sembrador Villarrica	0	0	0	0	15	8	23
24	CE Virgen de Fátima	0	0	0	0	7	6	13
25	CE Integral La Esperanza	0	0	0	0	7	7	14
26	CE Cambyretá	0	0	0	0	5	0	5
Total								1.481

Fuente: MJ. Dirección General de Talento Humano, 2022.

Capítulo 3/

Estructura organizacional del Ministerio de Justicia



Fuente: Dirección de Planificación del Ministerio de Justicia

Capítulo 4/

Estructura presupuestaria Ministerio de Justicia

El Ministerio de Hacienda a partir del año 2020 ha modificado la Estructura Programática del Presupuesto General de la Nación (PGN), razón por la cual, el historial de la evolución presupuestaria de las “Atenciones a las PPL” dificulta procesarlo. El cambio de nomenclatura del año 2019 al año 2020 fue importante.

Cuadro 1.
Estructura programática del PGN comparada

Vigente 2019	2020
Tipos de Presupuestos de Programas de: <ol style="list-style-type: none"> Administración Acción Inversión Servicio a la Deuda 	Programas: <ul style="list-style-type: none"> Centrales Sustantivos Partidas no asignables a programas

Fuente: Ministerio de Hacienda

Ilustración 1.
Estructura presupuestaria de programas del Ministerio de Justicia, 2022



Las Unidades Responsables de cada **Actividad Presupuestaria** fueron distribuidas de conformidad a la Macroestructura Institucional – versión noviembre 2020, elaborado por la Dirección General de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Justicia.

Capítulo 5/

Evolución del presupuesto del Ministerio de Justicia

En el periodo de los años 2018-2022, el presupuesto del Ministerio de Justicia de G. 399.109 millones en 2018 pasó a G. 441.745 millones en 2022, es decir creció 29,6% en dicho periodo, que comparado con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) acumulado en el mismo periodo 2018-2022 fue del 23,1%, es decir, la presupuestación para dicho periodo presentó un crecimiento real de 5,3%.

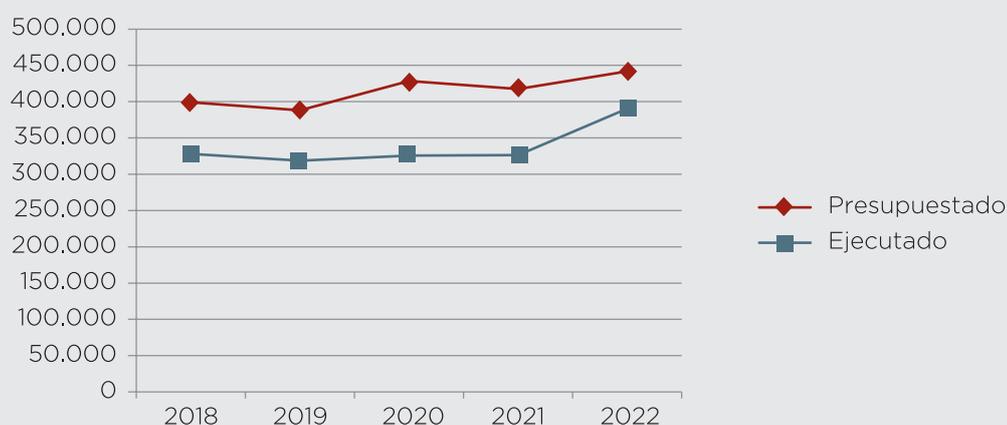
Por el lado de la ejecución presupuestaria, que pasa por la propia gestión administrativa financiera en promedio 2018-2022 fue del 81%, dejando recursos presupuestarios importantes sin utilizarse.

Tabla 2.
Ejecución presupuestaria 2018-2022 (en millones de guaraníes)

Año	Presupuestado	Ejecutado	%
2018	399.109	328.000	82%
2019	387.920	318.700	82%
2020	428.365	325.570	76%
2021	417.367	326.370	78%
2022	441.745	390.577	88%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Gráfico 1.
Ejecución presupuestaria Ministerio de Justicia 2018-2022



Fuente: Ministerio de Hacienda

Capítulo 6/

Costos de la asistencia a personas privadas de libertad

Presupuesto asignado total para la asistencia a las PPL

El Ministerio de Justicia de su presupuesto total destinó un promedio (2020-2022) del 69% para la Asistencia de Personas Privadas de Libertad.

Por otro lado, la asignación presupuestaria para la Asistencia de Personas Privadas de Libertad del año 2020 fue de G. 289.411 millones que pasó a G. 302.551 millones en 2022, en promedio creció 4,5%, que comparado con el incremento del IPC del mismo periodo fue de 16,5%. Estos porcentajes comparados confirman que la presupuestación para la Asistencia a las PPL fue muy inferior al crecimiento nominal de los precios.

Tabla 3.
Proporción del presupuesto total asignado para la asistencia a las PPL
(en millones de guaraníes)

Año	Presupuestado Ministerio de Justicia (1)	Presupuestado Asistencia a PPL (2)	% 2/1
2020	428.365	289.411	68%
2021	417.367	296.077	71%
2022	441.745	302.551	68%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Dada la magnitud del crimen y de la violencia que se exhibe en América Latina y el Caribe (ALC), es importante tomar en cuenta el rol del sistema penitenciario para poder analizar la capacidad institucional que tienen los países para acoger la población delictiva y lograr su reinserción en la sociedad. El encarcelamiento es costoso y no es costo-efectivo para combatir el crimen en comparación con otras políticas. Si no se aplica adecuadamente las repercusiones en la sociedad a lo largo del tiempo pueden ser aún peores en términos de crimen y violencia. Laura Jaitman, BID.

Tabla 4.
Porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) asignado para la asistencia de las PPL

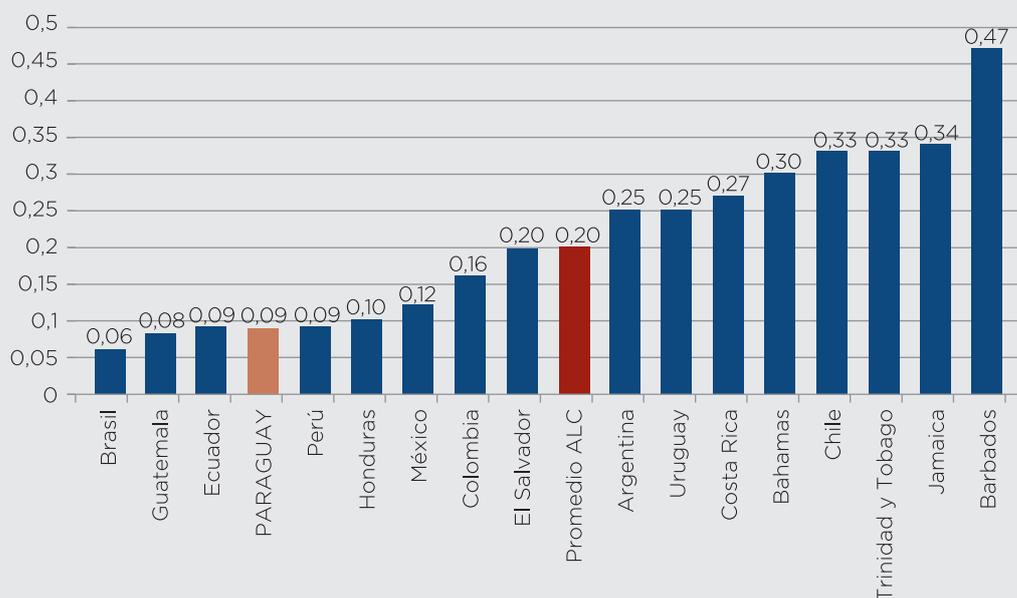
Año	Monto ejecutado para la Asistencia a PPL (en millones de guaraníes)	PIB nominal (en millones de guaraníes)	Asignación como % PIB
2020	207.955	241.527.000	0,09%
2021	222.136	267.548.000	0,08%
2022	279.476	286.522.000	0,10%

Fuente Ministerio de Hacienda

Como puede apreciarse en la Tabla 4, el gasto público para la atención de las PPL en Paraguay en promedio 2020-2022 fue del 0,09% del Producto Interno Bruto⁵. Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Los costos del crimen y de la violencia, cuyo análisis alcanzaron a 17 países de América Latina y el Caribe (ALC), donde Paraguay gastó el 0,09% del PIB como promedio de los años 2010-2014, el mismo porcentaje sigue vigente.

Al tratarse de economías relativamente pequeñas, los porcentajes del PIB probablemente expresan los costos fijos que implica la administración de un sistema penitenciario.

Gráfico 2.
Gasto público en la administración de prisiones en países de ALC
En porcentaje del PIB promedio 2010-2014



Fuente: Laura Jaitman, Editora, BID, Los costos del crimen y de la violencia

El gráfico 2 señala que el gasto promedio 2010-2014 del sistema penitenciario en ALC fue del 0,20% del PIB, donde Paraguay se encuentra lejos de la media, con el 0,09% del PIB para el mismo periodo mencionado.

Pérdidas por privación de libertad 2010-2014. Documento BID, 2017

El efecto de incapacitación que produce el encarcelamiento no se limita a la actividad delictiva sino que en general incluye también a la actividad productiva. Si bien en algunos casos las personas privadas de libertad realizan actividades productivas en las prisiones, en la mayor parte de las cárceles de ALC no se cuenta con programas que promuevan la productividad de las PPL. De esta manera, la supresión de la actividad delictiva consiste también en la supresión de

5 El producto interno bruto (PIB) es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos usando los factores de producción disponibles

una fuente de ingresos en la economía. Las estimaciones de este costo afectan a la sociedad en su conjunto. La metodología es simple: se atribuye a cada persona privada de libertad el ingreso laboral promedio de una persona de su mismo género y edad, información que se obtiene de las encuestas de empleo de cada país.

En este sentido, el método de estimación del documento “*Los costos del crimen y de la violencia*” elaborado por Laura Jaitman, Editora, BID, asume que, de haber estado en libertad, una persona encarcelada habría generado un ingreso equivalente al promedio para su grupo de género y edad. Existen circunstancias en las que este supuesto puede no ser razonable, si los privados de libertad ostentan características que los hacen distintos de sus coetáneos del mismo género que se hallan en libertad. Algunas de estas características pueden ser el nivel educativo o determinadas habilidades laborales que influyen sin duda en el nivel de productividad de las personas.

En Paraguay la pérdida de ingresos por privación de libertad significa el doble del gasto asignado para la atención a PPL, 0,18% del PIB para el periodo 2010-2014, que probablemente dicho porcentaje no ha cambiado en el lapso 2020-2022. Por cada G. 100 que se gasta en la administración del sistema penitenciario las pérdidas de la fuente de ingresos para la economía es G. 200, que se atribuye a las PPL en libertad.

La pérdida de ingresos por privación de libertad en Paraguay significa una cifra importante de G. 515.740 millones en 2022, y su equivalencia en dólares americanos US\$. 73,7 millones.



Costo global del encarcelamiento como % del PIB 2010-2014. Documento BID

Las estimaciones del costo del encarcelamiento en los 17 países incluidos en el estudio, la suma del gasto público en la administración de prisiones y las pérdidas ocasionadas por la privación de la libertad de las PPL. En promedio, entre 2010 y 2014, el costo global promedio para ALC del encarcelamiento ha sido de más de US\$13.800 millones y un 0,39% del PIB, repartido prácticamente en partes iguales entre los dos componentes del costo.

En Paraguay, el costo global de ambos conceptos totaliza 0,27% del PIB, equivalente en 2022 a G. 773.609 millones, es decir, US\$. 110,5 millones.

Tabla 5.
Costo del encarcelamiento en ALC promedio 2010-2014 como % PIB

Costo del encarcelamiento como % del PIB, promedio 2010-2014 en América Latina y el Caribe			
Países	Gasto en Administración de prisiones	Pérdidas por privación de la libertad	Costo global
Guatemala	0,08	0,05	0,13
Brasil	0,06	0,14	0,20
Ecuador	0,09	0,12	0,21
México	0,12	0,10	0,22
Perú	0,09	0,17	0,26
PARAGUAY	0,09	0,18	0,27
Colombia	0,16	0,16	0,32
Argentina	0,25	0,11	0,36
Honduras	0,10	0,27	0,37
Promedio ALC	0,20	0,19	0,39
Uruguay	0,25	0,18	0,43
Jamaica	0,34	0,10	0,44
Trinidad y Tobago	0,33	0,14	0,47
Costa Rica	0,27	0,28	0,55
Chile	0,33	0,24	0,57
El Salvador	0,20	0,41	0,61
Bahamas	0,30	0,35	0,65
Barbados	0,47	0,24	0,71

Fuente: Laura Jaitman, Editora, BID, Los costos del crimen y de la violencia

Costos unitarios totales ⁶por PPL 2020-2022 en guaraníes y en dólares americanos

Las PPL aumentaron cada año de 13.821 en 2020 a 16.443 en 2022, es decir que en 3 años la cantidad de PPL fue de 2.622, que significa un aumento importante del 19%. Si comparamos con el aumento del presupuesto asignado para la Asistencia a las PPL en el periodo 2020-2022 de 4,5%, significa aproximadamente 15 puntos porcentuales menos comparado con el aumento de las PPL del mismo periodo.

Tabla 6.
Evolución del presupuesto total asignado por PPL anual y por día

Año	Monto ejecutado para la Asistencia a PPL (en millones de guaraníes) 1	Cantidad de PPL 2	Monto anual ejecutado por PPL (guaraníes) 1/2	Monto diario ejecutado por PPL (guaraníes)
2020	207.955	13.821	15.046.306	41.223
2021	222.136	15.090	14.720.742	40.331
2022	279.476	16.443	16.996.655	46.566

Fuente Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia

El crecimiento de la pobreza y de jóvenes que no estudian ni trabajan es significativo, genera aumentos de la delincuencia que copan las penitenciarías en Paraguay, sabiendo que la capacidad total de las mismas es para 9.975 PPL, razón por la cual, las PPL no poseen las condiciones de calidad para albergar una sobrepoblación de 65% en el año 2022.

En los 12 meses del 2021 los hechos punibles denunciados ascendieron a 48.118, número que creció 6.451 si hacemos una comparación con el 2020, año en que las denuncias llegaron a 41.667. En un solo año la delincuencia creció 15%.

Fuente: "La caja negra", emitido por Unicanal.

Cabe resaltar, que el Ministerio de Justicia tiene el compromiso en la reforma penitenciaria en el Paraguay, que con la construcción de nuevos centros penitenciarios en las ciudades de Minga Guazú y dos en Emboscada, contribuirán a la descongestión de las penitenciarías, además, con la conformación de la Mesa de Trabajo del Nuevo Modelo Penitenciario se establecerán las directrices en cuanto a la gestión y funcionamiento a ser implementados en los nuevos centros penitenciarios del país, actualmente se está trabajando en el perfil para la clasificación de condenados. Estas acciones se encuentran dentro del Plan Estratégico del Ministerio de Justicia 2022-2026.

6 Costo unitario global se calcula: Monto total ejecutado año t dividido cantidad de PPL

Tabla 7.
Monto diario presupuestado y ejecutado en guaraníes y dólares por PPL

Año	Monto diario presupuestado asignado por PPL (en guaraníes)	Monto diario ejecutado por PPL (en guaraníes)	% ejecución	Monto diario ejecutado por PPL (en dólares americanos)
2020	57.370	41.223	72%	6,2
2021	53.755	40.331	75%	5,8
2022	50.411	46.566	92%	6,6

Fuente Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia

Paraguay destinó en promedio en el periodo 2020-2022 para la asistencia a PPL G. 42.707 por día, unos 6,3 dólares americanos día.

Cálculo del gasto diario para alimentos a las PPL

El Ministerio de Justicia destinó para el Alimento de Personas en 2020, G. 36.787 millones, que en 2022 pasó a G. 48.168 millones. En las penitenciarías se debería proveer tres raciones diarias a las PPL así también a los Agentes Penitenciarios de acuerdo con el turno que le corresponde, razón por la cual, a la cantidad de las PPL se le sumaron a los Agentes Penitenciarios para obtener la cantidad total de personas que se alimentan en las mismas. Ver Tabla 8

Paraguay para la alimentación diaria⁷ a las PPL en el año 2022 gastó G. 7.269, equivalente a US\$. 1, muy inferior a la necesidad mínima de G. 27.512, unos US\$. 3,9 diarios. Cabe mencionar, que Instituto Nacional de Estadística (INE) en el Informe de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) año 2022, calculó que la necesidad mínima para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos es de G. 27.512 diaria⁸.

Cabe mencionar que el rubro presupuestario de Alimentos de personas debería **cuadruplicarse** para que las PPL y otras que comen en las penitenciarías, tales como: Agentes penitenciarios, personal de cocina, directivos, de modo a dotar de una mejor nutrición a las personas dentro de las penitenciarías.

7 Para tres raciones diarias

8 El costo de la canasta básica de consumo o línea de pobreza monetaria total en el área urbana, año 2022 fue de 825.373 guaraníes mensuales por persona. Es decir, toda persona con menos de 27.512 guaraníes diarios estuvo bajo la línea de pobreza total en el área urbana.

Tabla 8.
Gasto diario en alimentos a las PPL

Año	Objeto de gasto	Descripción	Ejecutado	Cantidad de PPL + Guardias cárceles (1)	Costo Unitario en guaraníes a las PPL (2)	Costo Unitario en dólares americanos (3)
2020	311	Alimentos de personas	36.786.756.919	15.622	6.452	0,95
2021			45.826.313.705	16.820	7.464	1,10
2022			48.167.989.599	18.155	7.269	1,04
Alimentos de personas- Crecimiento acumulado 2020 2022			1,31	1,16	1,13	1,09

(1) Los guardias cárceles sumaron en 2020 fueron 1.801; en 2021, 1.730 y en 2022, 1.712 guardias.

(2) Monto ejecutado dividido cantidad de la columna (1) dividido 365 días calendario

(3) El promedio del dólar americano en 2020, fue 6.785; en 2021, 6.758 y en 2022, 7.000 guaraníes

Fuente: Ministerio de Hacienda, Ejecución presupuestaria 2020, 2021 y 2022

Ministerio de Justicia, Balance Anual de la Gestión Pública 2020, 2021 y 2022.

Cambio de la unidad de medida de “Personas” por número de “Asistencias” a las PPL

El Ministerio de Justicia en el año 2020 la medición de la atención a las PPL se hacía por persona atendida, cuya unidad de medida fue “**Personas**”, sin embargo, a partir del año 2021, la unidad de medida cambia por “asistencias” cuya recolección de datos se basan en varios conceptos que corresponden a los entregables en bienes y/o servicios a las PPL, con la cual pareciera ser lo más adecuado, debido a la variedad de asistencias que se entregan a las PPL, pero aún faltan mayores informaciones descriptivas. Cabe resaltar, que el cambio de la unidad de medida fue positiva.

En el año 2021 las penitenciarías albergaron 15.090 personas, quienes recibieron un total de 743.273 asistencias, con la cual se puede concluir que el promedio por PPL fue de 49 asistencias.

En el año 2022 las penitenciarías albergaron 16.443 personas, quienes recibieron un total de 633.974 asistencias, con la cual se puede concluir que el promedio por PPL fue de 39 asistencias.

La nomenclatura de las descripciones de las ASISTENCIAS que son recolectadas por la Dirección de Planificación del Ministerio de Justicia muchos son globales, otros incorrectamente denominados, como “Capacidad de Albergue” que solamente muestra la capacidad real de las penitenciarías. Sin embargo, lo importante es saber si el Albergue es adecuado para las PPL, debería incluir varios elementos tales como: alimentos, vestimenta e indumentaria, cama con colchón, almohada, cobija, toallitas higiénicas.

La Alimentación se encuentra como **Asistencias** en la nomenclatura del Ministerio de Justicia que sobredimensiona la cantidad total anual, siendo la alimentación obligatoria para las PPL reclusas en las penitenciarías, esta nomenclatura debería ser eliminada, así también, **Vestimenta e Indumentaria**.

Tabla 9.
Asistencias a PPL 2021-2022

Actividad Presupuestaria 03: Asistencia a personas privadas de libertad			
Asegurar y promover la atención y el tratamiento adecuado de las personas privadas de libertad para una efectiva reinserción social.			
Nº	Conceptos	2021	2022
1	Asistencia a la salud	261.873	182.546
2	Educación formal	13.516	9.910
3	Capacitación y formación para el trabajo	7.368	5.031
4	Asistencia psicológica	8.302	6.167
5	Asistencia espiritual	48.190	35.080
6	Actividades culturales, deportivas y artísticas	41.521	16.615
7	Asistencia social	6.359	6.200
8	Alimentación	175.052	193.033
9	Asistencia legal	64.144	56.731
10	Vestimenta e indumentaria	-	2.481
11	Albergue adecuado	116.948	120.180
12	Albergue post penitenciario	-	-
TOTAL		743.273	633.974
Nº Asistencias por PPL año t		49	39

Fuente: Dirección de Planificación, Ministerio de Justicia

Principios y Buenas prácticas sobre la protección de las PPL. Documento de la CIDH

“Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de delitos cometidos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria”

Dada la amplitud de la responsabilidad del Estado en la atención a las PPL, en Paraguay todavía mantiene una deuda con estas personas, cada año aumenta la población penitenciaria sin tener mayor espacio para albergar de forma adecuada a las mismas, creemos que es un avance conocer los tipos de asistencias que se prestan, pero debería ser más descriptivos los conceptos pues limita el estudio en cuanto a la calidad de las asistencias prestadas a las PPL.

Se elaboraron descripciones de **asistencias con sus respectivas conceptualizaciones como sugerencias.** (Ver el Cuadro 2)

Cuadro 2.**Conceptos de Asistencias a las PPL con recomendaciones de mejora**

MINISTERIO DE JUSTICIA Conceptos de las asistencias procesadas (entregables a las PPL)	Recomendaciones de conceptos con mayores descripciones (entregables a las PPL)	Conceptualización
Asistencia a la Salud		La Asistencia a la Salud genérica sin especificar el tipo de atención entrega una información global, se recomienda sea descriptivo. Este cambio de recolección de datos obligaría a instalar nuevas herramientas de procesamiento desde la información primaria.
s/d	Atención médica general	
s/d	Atención psiquiátrica	
s/d	Atención odontológica	
s/d	Inmunizaciones	
s/d	Hospitalizaciones	
s/d	Tratamiento de enfermedades preexistentes	
s/d	Acceso a la salud reproductiva	
s/d	Atención médica ginecológica	
s/d	Atención médica pediátrica	
s/d	Asistencia a PPL con dietas determinadas por criterios médicos	Este dato es importante por la existencia de PPL con necesidades alimenticias diferenciadas
s/d	Asistencias en traslados a las PPL	Es necesaria conocer la cantidad de traslados
Capacidad de Albergue	Albergue adecuado incluye:	Capacidad de Albergue corresponde al número de PPL que las penitenciarias puede albergar. Se sugiere procesar datos de Albergue adecuado básico que debería incluir: alimentos, vestimenta e indumentaria, cama con colchón, almohada, cobija, toallitas higiénicas.
	Alimentos	
	Vestimenta e indumentaria	
	Cama con colchón	
	Almohada	
	Cobija	
Toallitas higiénicas		
Educación formal	Educación formal	Es necesario se cuantifique el acceso a la educación por nivel educativo
	Primaria	
	Media	
	Universitaria	
Capacitación y formación para el trabajo		Se procesa a las PPL que tienen el acceso a la capacitación en oficios
Asistencia Legal		Que las PPL tenga un abogado o defensor público asignado y seguimiento a sus procesos

MINISTERIO DE JUSTICIA Conceptos de las asistencias procesadas (entregables a las PPL)	Recomendaciones de conceptos con mayores descripciones (entregables a las PPL)	Conceptualización
Actividades culturales, deportivas y artísticas		Se procesa los datos de las PPL que se ocupan en actividades recreativas: deporte, artística, cultural, etc
Asistencia psicológica		Esta asistencia es importante conocer por los diversos problemas psicológicos por las que pasan las PPL
Asistencia espiritual		Las PPL necesitan de esta asistencia por la contención espiritual que se le administra
Asistencia social		Las PPL necesitan ayuda económica o social prestada de manera gratuita a las personas que carecen de recursos económicos, o situación de vulnerabilidad (adultos mayores, mujeres con niños o bebés), vinculación familiar.
Alimentación	No corresponde	Forma parte del Albergue Adecuado
Vestimenta e Indumentaria	No corresponde	Forma parte del Albergue Adecuado
s/d Sin datos		

Capítulo 7/

Indicadores de desempeño del sistema penitenciario

Indicadores de desempeño. Año 2020

Indicador 1: Sobrepoblación penitenciaria

Descripción del indicador: Mide la cantidad de PPL albergadas con relación a la real capacidad penitenciaria.

Dimensión: Eficacia

Ámbito: Proceso

Nombre del indicador	Capacidad penitenciaria	PPL albergadas	Porcentaje
Sobrepoblación penitenciaria año t	9.511	13.821	145%

Indicador 2: Población penitenciaria con condena

Descripción del indicador: Mide la cantidad de PPL con condena con relación a población total penitenciaria

Dimensión: Eficacia

Ámbito: Resultado inmediato

Nombre del indicador	Población total penitenciaria	PPL con condena	Porcentaje
Población con condena año t	13.821	4.108	30%

Indicador 3: Costo directo promedio diario por PPL

Descripción del indicador: Mide el gasto directo que se asigna para la asistencia a las PPL con relación a la cantidad de PPL. Para el cálculo del gasto directo se descuenta del presupuesto ejecutado el Servicio médico que corresponde al personal administrativo y los gastos reservados.

Dimensión: Eficiencia

Ámbito: Proceso

Nombre del indicador	Gasto directo ejecutado (en millones de G.)	Cantidad de PPL	Costo unitario diario en guaraníes (*)
Costo directo promedio diario por PPL	197.190	13.821	39.089

(*) Se considera 365 días calendario

Indicadores de desempeño. Año 2021

Indicador 1: Sobrepoblación penitenciaria

Descripción del indicador: Mide la cantidad de PPL albergadas con relación a la real capacidad penitenciaria.

Dimensión: Eficacia

Ámbito: Proceso

Nombre del indicador	Capacidad penitenciaria	PPL albergadas	Porcentaje
Sobrepoblación penitenciaria año t	10.215	15.090	148%

Indicador 2: Población penitenciaria con condena

Descripción del indicador: Mide la cantidad de PPL con condena con relación a población total penitenciaria

Dimensión: Eficacia

Ámbito: Resultado inmediato

Nombre del indicador	Población total penitenciaria	PPL con condena	Porcentaje
Población con condena año t	15.090	4.411	29%

Indicador 3: Costo directo promedio diario por PPL

Descripción del indicador: Mide el gasto directo que se asigna para la asistencia a las PPL con relación a la cantidad de PPL. Para el cálculo del gasto directo se descuenta del presupuesto ejecutado el Servicio médico que corresponde al personal administrativo y los gastos reservados.

Dimensión: Eficiencia

Ámbito: Proceso

Nombre del indicador	Gasto directo ejecutado (en millones de G.)	Cantidad de PPL	Costo unitario diario en guaraníes (*)
Costo directo promedio diario por PPL	217.616	15.090	39.510

(*) Se considera 365 días calendario

Indicadores de desempeño. Año 2022

Indicador 1: Sobrepoblación penitenciaria

Descripción del indicador: Mide la cantidad de PPL albergadas con relación a la real capacidad penitenciaria.

Dimensión: Eficacia

Ámbito: Proceso

Nombre del indicador	Capacidad penitenciaria	PPL albergadas	Porcentaje
Sobrepoblación penitenciaria año t	9.975	16.443	165%

Indicador 2: Población penitenciaria con condena

Descripción del indicador: Mide la cantidad de PPL con condena con relación a población total penitenciaria

Dimensión: Eficacia

Ámbito: Resultado inmediato

Nombre del indicador	Población total penitenciaria	PPL con condena	Porcentaje
Población con condena año t	16.443	5.308	32%

Indicador 3: Costo directo promedio diario por PPL

Descripción del indicador: Mide el gasto directo que se asigna para la asistencia a las PPL con relación a la cantidad de PPL. Para el cálculo del gasto directo se descuenta del presupuesto ejecutado el Servicio médico que corresponde al personal administrativo y los gastos reservados.

Dimensión: Eficiencia

Ámbito: Proceso

Nombre del indicador	Gasto directo ejecutado (en millones de G.)	Cantidad de PPL	Costo unitario diario en guaraníes (*)
Costo directo promedio diario por PPL	263.464	16.443	43.898

(*) Se considera 365 días calendario

Población penal, 2020

N°	Penitenciarías	Capacidad Poblacional	Hombres		Mujeres		Total	Diferencias Disponibilidad	Índice Ocupacional	Entrada	Salida	Fallecidos	Fugas	Heridos	Comparencia
			Procesados	Condenado	Procesadas	Condenadas									
1	Nacional	1.530	1.395	1.101	0	0	2.496	-966	1,63	0	2	0	0	0	0
2	Esperanza	288	0	183	0	0	183	105	0,64	0	0	0	0	0	0
3	Emboscada	408	1.011	196	0	0	1.207	-799	2,96	0	0	0	0	0	0
4	Padre Juan A. de la Vega	720	723	443	0	0	1.166	-446	1,62	1	0	0	0	0	1
5	Encarnacion	939	1.027	168	49	9	1.253	-314	1,33	2	3	0	0	0	0
6	Misiones	920	943	168	36	11	1.158	-238	1,26	5	4	0	0	0	0
7	Concepción	889	571	430	30	22	1.053	-164	1,18	1	2	0	0	0	0
8	Coronel Oviedo	960	1.206	189	0	0	1.395	-435	1,45	0	0	0	0	0	0
9	San Pedro	296	580	213	7	9	809	-513	2,73	0	0	0	0	0	0
10	Villarrica	290	214	105	9	18	346	-56	1,19	0	4	0	0	0	0
11	Pedro Juan Caballero	920	733	260	41	9	1.043	6	1,13	4	2	0	0	0	0
12	Ciudad del Este	636	853	325	0	0	1.178	-542	1,85	12	4	0	0	0	8
13	Buen Pastor	470	0	0	195	148	343	127	0,73	0	0	0	0	0	0
14	Juana María de Lara	102	0	0	45	27	72	30	0,71	0	0	0	0	0	0
15	Granja Ita Porá	48	0	13	0	0	13	35	0,27	0	0	0	0	0	0
16	Granja Koe Pyahú	13	0	29	0	0	29	-16	2,23	0	0	0	0	0	0
17	Serafina Dávalos	62	0	0	45	21	66	-4	1,06	0	0	0	0	0	0
18	Nueva Oportunidad	20	0	0	0	11	11	9	0,55	0	0	0	0	0	0
Totales		9.511	9.256	3.823	457	285	13.821	-4.181	25	25	21	0	0	0	9

Fuente: Balance Anual de Gestión Pública 2020- Ministerio de Justicia

Población beneficiaria con reinserción penal, 2020

N°	Establecimiento Penitenciario	Población Total		Educación Básica		Educación Media		Alfabetización		Educación Universitaria		Formación Profesional		Capacitaciones Varias		Trabajadores Independientes		Empresas/Organizaciones	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1	Penitenciaria Nacional (Tacumbu)	2.496	0	450	0	201	0	0	0	56	0	102	0	0	0	375	0	0	0
2	Centro Penitenciario de Mujeres "Casa del Buen Pastor"	0	343	0	85	0	45	0	22	0	55	0	111	0	68	0	25	0	59
3	Penitenciaria Regional del Encarnación	1.195	58	96	16	23	1	0	0	0	0	0	0	52	41	133	13	0	0
4	Penitenciaria Regional de Ciudad del Este	1.178	0	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	255	0	0	0
5	Penitenciaria Regional del Villarrica	319	27	25	5	15	3	0	0	0	0	55	20	0	0	85	10	0	0
6	Centro Penitenciario de Mujeres "Juana María de Lara"	0	72	0	30	0	0	0	6	0	0	0	0	0	54	0	74	0	8
7	Unidad Penitenciaria Industrial Esperanza (UPIE)	183	0	42	0	0	0	0	0	0	0	63	0	13	0	101	0	32	0
8	Penitenciaria Regional de Emboscada Antigua	1.207	0	81	0	0	0	31	0	0	0	61	0	15	0	208	0	0	0
9	Penitenciaria Regional "Padre de la Vega"	1.166	0	133	0	0	0	0	0	0	0	54	0	25	0	145	0	0	0
10	Penitenciaria Regional de Misiones	1.111	47	32	9	29	12	39	0	0	0	0	0	0	0	144	18	5	0
11	Penitenciaria Regional de Concepción	1.001	52	55	9	27	4	2	2	0	0	0	0	0	0	133	3	0	0
12	Penitenciaria Regional de San Pedro	793	16	166	7	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0	26	3	0	0
13	Penitenciaria Regional del Pedro Juan Caballero	993	50	76	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	83	10	0	0
14	Hogar "Nueva Oportunidad"	0	11	0	0	0	1	0	0	0	0	0	12	0	0	0	24	0	7
15	Penitenciaria Regional de Coronel Oviedo	1.395	0	47	0	21	0	25	0	0	0	60	0	0	0	100	0	0	0
16	Centro Penitenciario de Mujeres "Serafina Dávalos"	0	66	0	21	0	13	0	0	0	0	0	50	0	20	0	16	0	0
17	Granja "Ita Porá"	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0	0	0	13	0	0	0
18	Granja "Ko' e Pyah+u"	29	0	0	0	0	0	0	0	1	0	40	0	0	0	26	0	0	0
Sub Total		13.079	742	1.244	197	316	79	97	41	57	55	448	193	105	183	1.827	196	37	74
Total		1.381		1.441		395		138		112		641		288		2023		111	

Fuente: Balance Anual de Gestión Pública 2020- Ministerio de Justicia

Otros datos importantes de las PPL, 2020

Nº	Otros datos importantes	Internado o F/ Penal	Reposo Enfermedad	Enfermos Mentales	T.B.C	V.I.H	Enfermos de Sífilis	Extranjeros	Indígenas	Internas Embarazadas	Niños con sus madres	Huelga de hambre	Aislados	Tercera Edad	Tránsito Administrativo
1	Nacional	2	0	67	36	18	22	116	10	0	0	2	4	61	1
2	Esperanza	0	0	14	4	0	0	3	0	0	0	0	0	4	0
3	Emboscada	0	0	20	0	8	0	35	3	0	0	0	6	4	8
4	Padre Juan A. de la Vega	1	0	18	31	8	0	17	2	0	0	0	5	21	5
5	Encarnación	2	0	0	19	0	0	68	1	3	3	0	1	20	3
6	Misiones	2	0	11	3	7	0	36	2	1	2	2	2	24	7
7	Concepción	0	0	25	12	8	1	35	32	3	2	0	0	0	0
8	Coronel Oviedo	0	0	41	10	3	0	35	25	0	0	1	0	26	3
9	San Pedro	0	0	0	17	3	0	15	10	0	0	0	4	8	2
10	Villarrica	0	0	25	3	0	0	9	2	0	0	0	2	3	0
11	Pedro Juan Caballero	0	0	3	11	2	6	160	88	1	0	0	1	9	0
12	Ciudad del Este	0	0	0	28	4	0	76	20	0	0	1	0	11	1
13	Buen Pastor	0	0	49	0	0	0	21	1	3	12	0	0	7	0
14	Juana María de Lara	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	3	0
15	Granja Ita Porá	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
16	Granja Ko'e Pyahu	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	2
17	Serfafina Dávalos	0	0	15	0	4	0	3	2	2	8	0	2	0	0
18	Nueva Oportunidad	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Totales		7	0	288	176	65	29	634	200	13	28	6	27	203	32

Fuente: Balance Anual de Gestión Pública 2020- Ministerio de Justicia

Población penal, 2021

N°	Penitenciarias	Capacidad Poblacional	Hombres		Mujeres		Total	Diferencias Disponibilidad	Índice Ocupacional	Entrada	Salida	Fallecidos	Fugas	Heridos	Comparencia
			Procesados	Condenado	Procesadas	Condenadas									
1	Nacional	1.530	1.415	1.030	0	0	2.445	-915	1,60	0	4	0	0	0	0
2	Esperanza	288	0	211	0	0	211	77	0,73	0	0	0	0	0	0
3	Emboscada	408	1.119	245	0	0	1.364	-956	3,34	0	0	0	0	0	4
4	Padre Juan A. de la Vega	740	931	481	0	0	1.412	-672	1,91	16	8	0	0	0	4
5	Encarnacion	969	1.229	77	33	25	1.364	-395	1,41	0	1	0	0	0	1
6	Misiones	920	1.041	385	37	13	1.476	-556	1,60	0	0	0	0	0	2
7	Concepción	889	745	397	41	16	1.199	-310	1,35	17	12	0	0	0	7
8	Coronel Oviedo	960	1.256	195	0	0	1.451	-491	1,51	0	0	0	0	0	0
9	San Pedro	896	757	367	5	10	1.139	-243	1,27	0	0	0	0	0	0
10	Villarrica	290	320	101	9	11	441	-151	1,52	0	3	0	0	0	0
11	Pedro Juan Caballero	920	508	215	30	14	767	153	0,83	0	3	0	0	0	0
12	Ciudad del Este	700	923	358	0	0	1.281	-581	1,83	0	0	0	0	0	0
13	Buen Pastor	470	0	0	197	166	363	107	0,77	0	2	0	0	0	1
14	Juana María de Lara	102	0	0	43	22	65	37	0,64	0	0	0	0	0	0
15	Granja Ita Porá	48	0	17	0	0	17	31	0,35	0	0	0	0	0	0
16	Granja Koe Pyahú	13	0	29	0	0	29	-16	2,23	1	0	0	0	0	0
17	Serafina Dávalos	52	0	0	40	14	54	-2	1,04	1	1	0	0	0	0
18	Nueva Oportunidad	20	0	0	0	12	12	8	0,60	0	0	0	0	0	0
Totales		10.215	10.244	4.108	435	303	15.090	-4.875	23,70	35	34	0	0	0	19

Fuente: Balance Anual de Gestión Pública 2021 - Ministerio de Justicia

Población beneficiaria con reinserción penal, 2021

Nº	Establecimiento Penitenciario	Población Total		Educación Básica		Educación Media		Alfabetización		Educación Universitaria		Formación Profesional		Capacitaciones Varias		Trabajadores Independientes		Empresas/Organizaciones	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1	Penitenciaría Nacional (Tacumbú)	2.434	0	450	0	200	0	0	0	42	0	61	0	0	0	39	0	0	0
2	Centro Penitenciario de Mujeres "Casa del Buen Pastor"	0	359	0	28	0	46	0	0	0	15	0	47	0	165	0	115	0	68
3	Penitenciaría Regional del Encarnación	1.316	58	11	6	12	3	0	0	6	0	75	23	33	0	140	13	0	0
4	Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	1.255	0	31	0	0	0	0	0	0	0	84	0	0	0	290	0	0	0
5	Penitenciaría Regional del Villarrica	421	20	86	5	0	0	0	0	0	0	25	0	0	0	134	13	0	0
6	Centro Penitenciario de Mujeres "Juana María de Lara"	0	66	0	22	0	0	0	4	0	1	0	53	0	36	0	95	0	0
7	Unidad Penitenciaria Industrial Esperanza (UIPE)	209	0	40	0	8	0	0	0	7	0	30	0	52	0	98	0	21	0
8	Penitenciaría Regional de Emboscada Antigua	1.359	0	20	0	38	0	0	0	0	0	84	0	213	0	149	0	0	0
9	Penitenciaría Regional "Padre de la Vega"	1.397	0	0	0	0	0	94	0	0	0	74	0	36	0	196	0	0	0
10	Penitenciaría Regional de Misiones	1.415	48	36	0	81	0	0	0	0	0	50	0	0	0	167	0	0	0
11	Penitenciaría Regional de Concepción	1.147	55	19	8	17	5	0	0	0	0	46	40	0	0	93	26	0	0
12	Penitenciaría Regional de San Pedro	1.117	15	166	7	0	0	0	11	0	0	54	18	2	0	16	3	0	0
13	Penitenciaría Regional del Pedro Juan Caballero	785	90	90	9	0	0	0	0	0	0	49	25	19	0	378	29	0	0
14	Hogar "Nueva Oportunidad"	0	12	0	2	0	0	0	0	0	1	0	11	0	6	0	7	0	0
15	Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	1.440	0	63	0	26	0	77	0	0	0	0	41	190	0	112	0	0	0
16	Centro Penitenciario de Mujeres "Serafina Dávalos"	0	54	0	15	0	17	0	0	0	0	0	10	0	19	0	20	0	0
17	Granja "Ita Porá"	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	0	0
18	Granja "Kó e Pyah+u"	29	0	0	0	0	0	0	2	22	0	0	0	0	0	29	0	3	0
Sub Total		14.341	777	1.012	102	382	71	171	17	77	17	632	268	545	226	1.866	321	24	68
Total		15.118		1.114		453		188		94		900		771		2187		92	

Otros datos importantes de las PPL, 2021

Nº	Otros datos importantes	LGTBIQ	Internado F/ Penal	Reposo Enfermedad	Enfermos Mentales	T.B.C	V.I.H	Enfermos de Sífilis	Extranjeros	Indígenas	Embarazadas Internas	Niños con sus madres	Huelga de hambre	Aislados	Tercera Edad	Tránsito Administrativo	Salidas Transitorias
1	Nacional	14	3	0	67	51	19	30	68	5	0	0	0	0	61	0	2
2	Esperanza	0	0	0	11	6	0	0	2	0	0	0	0	2	6	0	0
3	Emboscada	6	0	0	16	0	7	0	35	3	0	0	0	5	23	4	4
4	Padre Juan A. de la Vega	2	2	0	35	26	9	0	18	3	0	0	0	5	19	0	15
5	Encarnación	1	0	0	0	23	2	0	62	3	3	3	0	2	42	19	0
6	Misiones	5	0	0	11	16	6	0	28	3	1	1	0	20	30	8	0
7	Concepción	0	0	0	26	38	4	0	35	32	2	2	0	0	0	0	0
8	Coronel Oviedo	10	0	0	41	40	3	1	33	31	0	0	0	0	50	3	2
9	San Pedro	3	0	0	0	29	5	1	21	13	0	0	0	0	12	8	0
10	Villarica	0	0	0	24	2	0	0	8	3	1	0	1	2	19	0	0
11	Pedro Juan Caballero	3	0	0	3	16	3	0	75	58	0	3	0	0	33	0	2
12	Ciudad del Este	2	0	0	0	38	4	0	78	19	0	0	2	0	0	26	0
13	Buen Pastor	0	3	4	58	2	8	4	21	3	4	10	1	0	12	2	0
14	Juana María de Lara	0	0	0	0	1	0	0	2	2	0	0	0	0	4	0	0
15	Granja Ita Pora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	Granja Kóe Pyahu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
17	Serfafina Dávalos	0	0	0	9	0	0	0	2	1	1	4	0	0	0	0	0
18	Nueva Oportunidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Totales		46	8	4	301	288	70	36	488	179	12	24	4	36	314	70	25

Fuente: Balance Anual de Gestión Pública 2021 - Ministerio de Justicia

Población penal, 2022

N°	Penitenciarias	Capacidad Poblacional	Hombres		Mujeres		Total	Diferencias Disponibilidad	Índice Ocupacional	Entrada	Salida	Fallecidos	Fugas	Internado of/penal	Comparencia
			Procesados	Condenado	Procesadas	Condenadas									
1	Nacional	1.530	1.570	1.127	0	0	2.697	-1.167	1,76	2	7	0	0	4	0
2	Esperanza	288	0	247	0	0	247	41	0,86	0	0	0	0	1	0
3	Emboscada	408	1.167	357	0	0	1.524	-1.116	3,74	0	0	0	0	2	4
4	Padre Juan A. de la Vega	720	771	688	0	0	1.459	-739	2,03	19	9	0	0	1	1
5	Encarnacion	939	1.005	326	31	25	1.387	-448	1,48	0	0	0	0	1	1
6	Misiones	920	1.176	250	41	18	1.485	-565	1,61	0	0	0	0	1	0
7	Concepción	889	878	430	57	5	1.370	-481	1,54	4	5	0	0	0	0
8	Coronel Oviedo	960	1.240	370	0	0	1.610	-650	1,68	0	0	0	0	2	0
9	San Pedro	696	728	336	7	4	1.075	-379	1,54	0	1	0	0	2	0
10	Villarrica	290	353	99	21	1	474	-184	1,63	0	3	0	0	0	0
11	Pedro Juan Caballero	920	825	285	24	21	1.155	-235	1,26	0	0	0	0	0	0
12	Ciudad del Este	700	899	421	0	0	1.320	-620	1,89	0	0	0	0	0	0
13	Buen Pastor	470	0	0	244	192	436	34	0,93	0	0	0	0	0	1
14	Juana María de Lara	102	0	0	49	24	73	29	0,72	0	0	0	0	0	0
15	Granja Ita Porá	48	0	16	0	0	16	32	0,33	0	0	0	0	0	0
16	Granja Koe Pyahú	13	0	29	0	0	29	-16	2,23	0	0	0	0	0	0
17	Serafina Dávalos	62	0	0	49	20	69	-7	1,11	0	0	0	0	0	0
18	Nueva Oportunidad	20	0	0	0	17	17	3	0,85	0	0	0	0	0	0
Totales		9.975	10.612	4.981	523	327	16.443	-6.468	27,19	25	25	0	0	14	7

Fuente: Balance Anual de Gestión Pública 2022- Ministerio de Justicia

Población beneficiaria con reinserción penal, 2022

N°	Establecimiento Penitenciario	Población Total		Educación Básica		Educación Media		Alfabetización		Educación Universitaria		Formación Profesional		Capacitaciones Varias		Trabajadores Independientes		Empresas/Organizaciones	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1	Penitenciaría Nacional (Tacumbu)	2.675	0	596	0	636	0	0	0	42	0	61	0	0	0	39	0	0	0
2	Centro Penitenciario de Mujeres "Casa del Buen Pastor"	0	442	0	568	0	505	0	0	0	15	0	47	0	165	0	115	0	68
3	Penitenciaría Regional del Encarnación	1.314	56	115	77	298	77	0	0	6	0	75	23	33	0	140	13	0	0
4	Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	1.320	0	0	0	0	0	30	0	0	0	84	0	0	0	290	0	0	0
5	Penitenciaría Regional del Villarrica	449	27	623	56	0	0	0	0	0	0	25	0	0	0	134	13	0	0
6	Centro Penitenciario de Mujeres "Juana . de Lara"	0	74	0	225	0	0	0	59	0	1	0	53	0	36	0	95	0	0
7	Unidad Penitenciaria Industrial Esperanza (UPIE)	246	0	159	0	8	0	0	0	7	0	30	0	52	0	98	0	21	0
8	Penitenciaría Regional de Emboscada Antigua	1.515	0	88	0	318	0	125	0	0	0	84	0	213	0	149	0	0	0
9	Penitenciaría Regional "Padre de la Vega"	1.459	0	0	0	0	0	1.249	0	0	0	74	0	36	0	196	0	0	0
10	Penitenciaría Regional de Misiones	1.446	55	940	0	412	0	0	0	0	0	50	0	0	0	167	0	0	0
11	Penitenciaría Regional de Concepción	1.346	59	73	12	47	6	0	0	0	0	46	40	0	0	93	26	0	0
12	Penitenciaría Regional de San Pedro	1.050	11	348	32	0	0	0	0	0	0	54	18	2	0	16	3	0	0
13	Penitenciaría Regional del Pedro Juan Caballero	1.120	48	136	32	0	0	126	32	0	0	49	25	19	0	378	29	0	0
14	Hogar "Nueva Oportunidad"	0	17	0	2	0	0	0	0	0	1	0	11	0	6	0	7	0	0
15	Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	1.596	0	189	0	75	0	58	0	0	0	0	41	190	0	112	0	0	0
16	Centro Penitenciario de Mujeres "Serafina Dávalos"	0	68	0	180	0	0	0	0	0	0	0	10	0	19	0	20	0	0
17	Granja "Ita Porá"	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	0	0
18	Granja "Kó e Pyah+U"	28	0	0	0	0	0	0	0	0	22	0	0	0	0	29	0	3	0
Sub Total		15.580	857	3.267	1.184	1.794	588	1.588	91	55	39	632	268	545	226	1.866	321	24	68
Total		16.437		4.451		2.382		1.679		94		900		771		2.187		92	

Fuente: Balance Anual de Gestión Pública 2022- Ministerio de Justicia

Otros datos importantes de las PPL, 2022

Nº	Otros datos importantes	LGTBIQ	Discapacitados	Reposo Enfermedad	Enfermos Mentales	T.B.C	V.I.H	Enfermos de Sífilis	Extranjeros	Indígenas	Embarazadas Internas	Niños con sus madres	Huelga de hambre	Aislados	Tercera Edad	Tránsito Administrativo	Salidas Transitorias
1	Nacional	7	5	0	67	53	19	30	90	5	0	0	0	0	61	1	0
2	Esperanza	1	2	0	11	3	0	0	6	0	0	0	0	1	7	0	0
3	Emboscada	5	7	0	19	0	9	0	29	5	0	0	0	7	35	16	3
4	Padre Juan A. de la Vega	4	8	0	36	59	7	0	33	3	0	0	0	4	37	13	0
5	Encarnación	3	5	0	0	17	1	0	43	3	1	3	0	1	37	23	0
6	Misiones	4	4	0	28	18	6	0	53	1	1	0	0	10	34	3	0
7	Concepción	0	0	0	26	30	4	0	42	36	3	4	0	0	0	0	0
8	Coronel Oviedo	9	2	0	42	42	3	1	46	34	0	0	0	33	50	5	0
9	San Pedro	4	9	0	2	28	1	12	17	15	0	0	0	0	10	0	10
10	Villarrica	0	0	0	22	0	0	0	6	3	0	0	0	3	22	0	0
11	Pedro Juan Caballero	1	1	0	5	24	5	0	50	47	0	2	0	6	30	20	0
12	Ciudad del Este	0	12	0	6	45	5	0	88	40	0	0	0	1	24	28	0
13	Buen Pastor	0	1	5	68	1	10	9	20	1	8	14	0	0	15	0	0
14	Juana Maria de Lara	0	0	0	0	2	0	0	7	1	0	0	0	0	1	0	0
15	Granja Ita Cora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
16	Granja Koé Pyahu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
17	Serfaina Davalos	0	0	0	14	0	2	2	2	1	1	2	0	0	3	0	0
18	Nueva Oportunidad	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1
Totales		38	56	5	346	322	73	54	533	195	14	26	0	66	370	109	15

Fuente: Balance Anual de Gestión Pública 2022- Ministerio de Justicia

Personal nombrado asignados a las penitenciarias, 2022

Talento Humano Nombrado del Ministerio de Justicia por tipo y penitenciarias, año 2022							
Nº	Establecimiento Penitenciario	Agentes penitenciarios	Trabajadores Sociales	Médicos	Educadores	Otros (administrativos, licenciados)	Total
1	CPM Buen Pastor	51	1	6	0	38	96
2	CPM Juana M Lara	21	0	2	0	8	31
3	CPM Serafina Dávalos	11	0	1	0	8	20
4	GP Itá Porá	25	0	0	0	1	26
5	GP Koe Pyahu	13	1	0	0	13	27
6	HN Oportunidad	12	0	1	0	13	26
7	PN Tacumbú	162	2	8	0	89	261
8	PR Ciudad del Este	56	1	2	21	25	105
9	PR Coronel Oviedo	59	1	1	0	16	77
10	PR Concepción	69	2	2	17	23	113
11	PR Emboscada	54	0	2	0	11	67
12	PR Encarnación	75	1	3	0	17	96
13	PR Misiones	62	0	1	0	24	87
14	PR Padre de la Vega	35	1	2	0	7	45
15	PR Pedro Juan Caballero	41	1	4	16	24	86
16	PR San Pedro	29	0	0	0	6	35
17	PR Villarrica	33	0	2	0	16	51
18	UP Industrial Esperanza	46	0	4	0	29	79
Total		854	11	41	54	368	1.328

Fuente: Ministerio de Justicia- Balance Anual de la Gestión Pública 2022

Personal contratado asignados a las penitenciarías, 2022

Talento Humano Contratado del Ministerio de Justicia por tipo y penitenciarías, año 2022							
Nº	Establecimiento Penitenciario	Agentes penitenciarios	Trabajadores Sociales	Médicos	Educadores	Otros (administrativos, licenciados)	Total
1	CPM Buen Pastor	54	0	3	0	17	74
2	CPM Juana M Lara	13	0	2	0	8	23
3	CPM Serafina Dávalos	35	1	2	0	16	54
4	GP Itá Porá	0	0	0	0	1	1
5	GP Koe Pyahu	5	0	0	0	4	9
6	HN Oportunidad	16	0	1	0	4	21
7	PN Tacumbú	76	0	2	0	26	104
8	PR Ciudad del Este	76	0	6	17	14	113
9	PR Coronel Oviedo	79	1	5	0	18	103
10	PR Concepción	25	0	1	0	14	40
11	PR Emboscada	116	0	2	0	9	127
12	PR Encarnación	38	0	2	0	5	45
13	PR Misiones	68	0	2	0	9	79
14	PR Padre de la Vega	82	0	2	0	15	99
15	PR Pedro Juan Caballero	49	0	1	6	8	64
16	PR San Pedro	52	0	0	0	10	62
17	PR Villarrica	48	0	8	0	7	63
18	UPIndustrial Esperanza	26	0	1	0	8	35
Total		858	2	40	23	193	1.116

Fuente: Ministerio de Justicia- Balance Anual de la Gestión Pública 2022

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe.*
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008. *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.*
- Instituto Nacional de Estadística, 2022. *Encuesta Permanente de Hogares Continua - Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de ingreso.*
- Ministerio de Hacienda, 2020. Ejecución presupuestaria del Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Hacienda, 2021. Ejecución presupuestaria del Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Hacienda, 2022. Ejecución presupuestaria del Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Hacienda, 2020. Informe de Indicadores por estructura presupuestaria del Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Hacienda, 2021. Informe de Indicadores por estructura presupuestaria del Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Hacienda, 2022. Informe de Indicadores por estructura presupuestaria del Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Justicia, 2020. Organigrama elaborado por la Dirección de Planificación y Desarrollo.
- Ministerio de Justicia, 2021. Actividad 03-Asistencias a PPL elaborado por la Dirección de Planificación y Desarrollo.
- Ministerio de Justicia, 2022. Actividad 03-Asistencias a PPL elaborado por la Dirección de Planificación y Desarrollo.
- Ministerio de Justicia, 2020. *Balance Anual de la Gestión Pública.*
- Ministerio de Justicia, 2021. *Balance Anual de la Gestión Pública.*
- Ministerio de Justicia, 2022. *Balance Anual de la Gestión Pública.*

ANÁLISIS SITUACIONAL SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA

RESULTADOS Y HALLAZGOS
EN LA REVISIÓN NORMATIVA
Y POLÍTICA DEL MINISTERIO
DE JUSTICIA.

RUBÉN MACIEL GUERREÑO

Presentación

A través del presente informe técnico, se presentan los resultados y hallazgos del análisis de toda la información recolectada y resumida en el informe de avance, que corresponde al producto #2 de la consultoría.

En el apartado de “Resultados & hallazgos”, se realiza un análisis de la situación procesal de las personas adultas privadas de libertades que se hallan en el sistema penitenciario, sobre la base de la distinción entre “procesados” y “condenados”, y lo que representa cada uno dentro de la población total penitenciaria del Paraguay. Luego se realiza un análisis crítico de la normativa vigente que está relacionada al ámbito penitenciario, desde el prisma del “respeto de la dignidad humana” y de los fines constitucionales de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad, los cuales deben orientar la organización y las funciones del órgano administrativo de ejecución penal. Seguidamente, se pasa a realizar una breve referencia a las acciones institucionales e interinstitucionales llevadas a cabo por el Viceministerio de Política Criminal, con la finalidad de reducir la población de prevenidos y de facilitar el acceso a los beneficios penitenciarios y a la libertad condicional por parte de los condenados. El último punto relacionado a los resultados y hallazgos, consiste en el análisis organizacional y funcional del Ministerio de Justicia, especialmente la relación que existe entre el Viceministerio de Política Criminal y la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, y sobre la situación orgánica de la Unidad Especializada de Seguimiento Procesal y del Organismo Técnico Criminológico.

La segunda parte del informe versa sobre las “Recomendaciones”, en el que se enumera nueve propuestas, que son brevemente descriptas y que serán sometidas a consideración en presentaciones públicas. Estas recomendaciones son planteadas en función al análisis realizado de los diversos hallazgos que resultaron de la investigación previa y de las referencias dadas por los actores claves. Por último, se realiza una “Síntesis” donde se sugieren dos estrategias a seguir para llevar adelante las recomendaciones enumeradas en el punto anterior.

Capítulo 1/

Resultados & hallazgos

1.1 Situación procesal de los privados de libertad en el sistema penitenciario

Según se infiere de la Constitución, de las convenciones sobre derechos humanos y de las leyes procesales y de ejecución penal, el sistema penitenciario sólo tiene competencia de albergar a personas en cumplimiento de una condena privativa de libertad o de una medida cautelar de prisión preventiva. No tiene competencia constitucional ni legal para recluir a personas que hayan sido aprehendidas (art. 239 CPP) o detenidas (art. 240 CPP), tampoco sería competente para la reclusión de personas que deban cumplir medidas de mejoramiento, tales como la internación en un hospital psiquiátrico (art. 73 CP) o la internación en un establecimiento de desintoxicación (art. 74 CP), por razones obvias. Sí podría ser discutible la privación de libertad de una persona en cumplimiento de una medida de seguridad (art. 75), sin embargo, ninguno de los establecimientos que integran el actual sistema penitenciario, es un establecimiento especial para el cumplimiento de este tipo de medidas. Además, si nos ceñimos a lo establecido en el artículo 23 inciso 1 del Código de Ejecución Penal, en concordancia con los artículos 28 al 31 del mismo Código, se puede concluir que el órgano administrativo de ejecución penal, dependiente del Poder Ejecutivo, sólo tiene la atribución de cumplir y hacer cumplir la ejecución de penas y medidas cautelares privativas de libertad. Consecuentemente, la situación procesal de las personas adultas privadas de libertad que se hallan reclusas en establecimientos penitenciarios, debe ser la de “**procesado**” con prisión preventiva a la espera de la conclusión de su causa o la de “**condenado**” en cumplimiento de una pena privativa de libertad.

Sobre la base de esta distinción de la situación procesal de los privados de libertad, la Dirección General de los Establecimientos Penitenciarios del Ministerio de Justicia, emite los datos sobre la población penitenciaria a través del “**Parte Diario**”, que, en puridad, no es diario, porque no se emite todos los días del año, como lo explicó en su entrevista el director del Observatorio de Política Criminal. En este “Parte Diario” se consigna la cantidad de “procesados” o prevenidos y la cantidad de “condenados”, en cada uno de los dieciocho establecimientos penitenciarios habilitados actualmente.

Si tomamos, a modo de ejemplo, el parte diario del día viernes, 30 de junio de 2023, veremos la siguiente información sobre la población penal.

Nº	Penitenciarias	Capacidad poblacional	Hombres		Mujeres		Total
			Proc.	Cond.	Proc.	Cond.	
1	Nacional	1.530	1.736	1.156	0	0	2.982
2	Esperanza	288	0	241	0	0	241
3	Emboscada	408	1.244	271	0	0	1.515
4	Padre Juan A. de la Vega	720	767	689	0	0	1.456
5	Encarnación	939	1.039	382	35	21	1.477
6	Misiones	920	1.017	390	27	20	1.454
7	Concepción	889	998	435	32	26	1.491
8	Coronel Oviedo	960	1.054	520	0	0	1.574
9	San Pedro	696	828	325	11	7	1.171
10	Villarrica	290	272	138	19	8	437
11	Pedro J. Caballero	920	885	336	37	15	1.273
12	Ciudad del Este	700	1.018	448	0	0	1.466
13	Buen Pastor	470	0	0	281	188	469
14	Juana María de Lara	102	0	0	43	24	67
15	Granja Itá Porã	48	0	12	0	0	12
16	Granja Koe Pyahu	13	0	29	0	0	29
17	Serafina Dávalos	62	0	0	48	20	68
18	Nueva Oportunidad	20	0	0	0	18	18
Total		9.975	10.858	5.372	533	347	17.110

Vemos que, en ese día 30 de junio de 2023, la población privada de libertad en establecimientos penitenciarios era de 17.110 personas, de las cuales 10.858 son hombres “procesados” y 533 mujeres “procesadas”, lo que totalizan **11.391 personas bajo prisión preventiva**. Esto representa el **66,6%** de la población total, que está privado de su libertad a la espera de la conclusión de su caso. Consecuentemente, los condenados representan el 33,4% del total.

Esta relación de casi 70/30, es decir, 70% de prevenidos y 30% de condenados, no es compatible con el carácter excepcional de la prisión preventiva, establecida en el artículo 19 de la Constitución, en el inciso 3 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por Ley N° 5/1992 y en el artículo 234 del Código Procesal Penal. Esta relación 70/30 de prevenidos y condenados, al menos, debe ser a la inversa, es decir, la población penitenciaria debería estar representada en un 70% por condenados, mientras que los prevenidos deberían representar el 30% o menos de la totalidad de personas privadas de libertad.

Este porcentaje de 66,6% de prevenidos, coloca a Paraguay en el ranking número uno de los países de América del Sur con mayor porcentaje de “presos sin condena”, según el *World Prison Brief*, cuyo ranking se puede consultar en el siguiente enlace https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=24

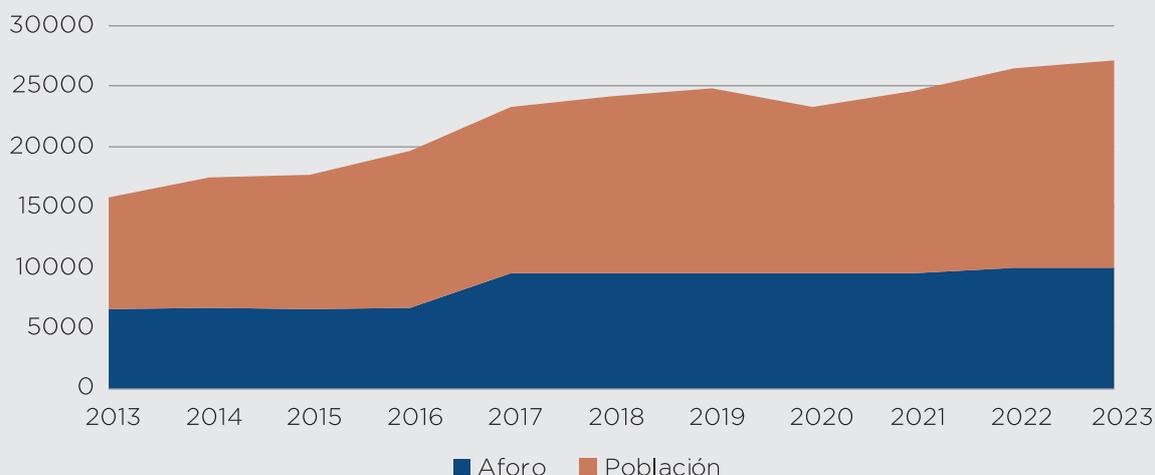
Ranking	País	Prevenidos (%)
1	Paraguay	67.0
2	Bolivia	66.0
3	Venezuela	62.5
4	Surinam	50.0
5	Argentina	44.1
6	Chile	38.5
7	Perú	37.8
8	Ecuador	33.2
9	Guyana Francesa	27.9
10	Brasil	27.2
11	Guyana	27.0
12	Colombia	24.3
13	Uruguay	12.7

Este elevado porcentaje de “presos sin condena” es una constante en la historia del Paraguay. Para no remontarnos tanto en el tiempo, se puede mencionar que durante la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989), el Paraguay ya encabezaba la lista de países con mayor porcentaje de prevenidos en América Latina, con un escandaloso porcentaje del 94,25%, según un estudio publicado por el ILANUD (Carranza *et al*, 1983, p. 23).

A la persistencia histórica de este fenómeno, se le suma el constante aumento de la población penitenciaria, considerado como uno de los problemas más graves al que debe enfrentarse los sistemas penitenciarios, en particular en América Latina, señalándose como el principal factor que contribuyen a este aumento constante: el abuso de la prisión preventiva (Rico, 1998, pp. 281-282). El aumento de la población penitenciaria en Paraguay, en los últimos dos años (2021 y 2022), se dio a un ritmo del 8% anual, como se menciona en el Informe de Gestión del Viceministerio de Política Criminal del año 2022 y en el Informe cuantitativo sobre el sistema penitenciario del Paraguay N° 2/2021.

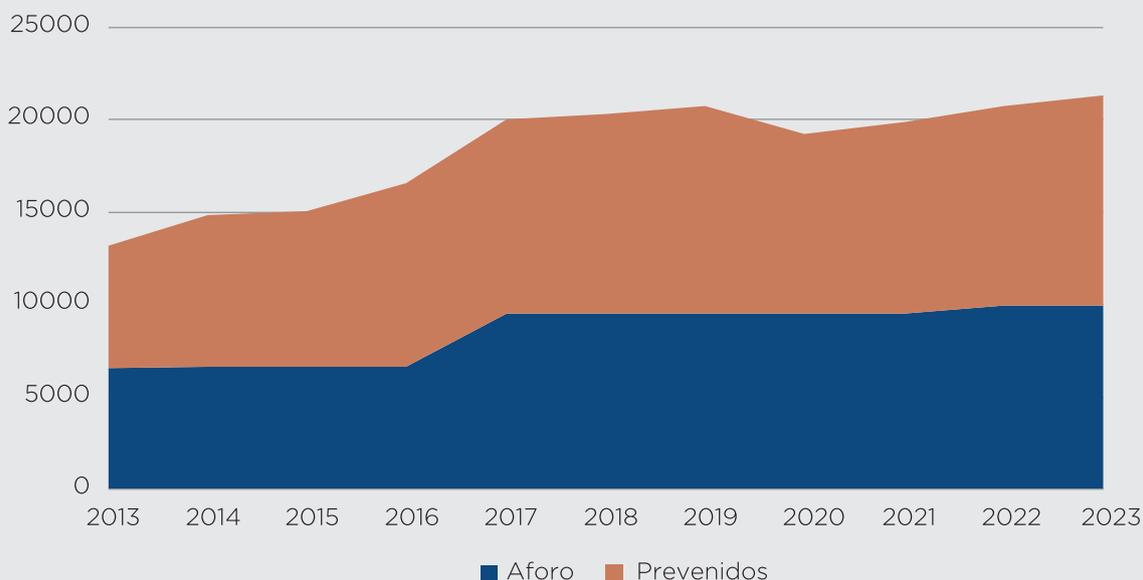
Este ritmo de crecimiento de la población penitenciaria, no va acompañado de un aumento del aforo penitenciario, lo que provoca el hacinamiento penitenciario, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1.
Aforo penitenciario & Población total recluida (Sobrepoblación)



Cuando se señala que el abuso de la prisión preventiva es la causa de esta sobrepoblación, se debe a que la sola población prevenida, supera la capacidad instalada de los establecimientos penitenciarios. Esto se demuestra en el siguiente gráfico, donde se compara el aforo penitenciario y la población prevenida de los últimos diez años en Paraguay.

Gráfico 2.
Aforo penitenciario & Población de prevenidos



Esto demuestra la urgente necesidad de reducir la población de prevenidos que se hallan en los establecimientos penitenciarios. No en balde la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su “Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones”, reconoce que “...el uso excesivo de la detención preventiva es uno de los principales factores que

contribuyen al hacinamiento en las prisiones de muchos países en todo el mundo... (ONUDC, 2014, p. 28).

Ante esta realidad, el Ministerio de Justicia se ve obligado a implementar estrategias para reducir la población de prevenidos, aunque no sea el responsable del aumento de la población penitenciaria ni de la aplicación abusiva de la prisión preventiva. Estrategias que deben tener como principal público meta a los “procesados” en prisión preventiva, lo que implicaría trastocar sus propios fines misionales, que están principalmente dirigidos a los “condenados”, lo que se refleja en su configuración organizacional y funcional, como se verá más adelante. Además, implicará una revisión de las normas que establecen las atribuciones y funciones de los órganos administrativos encargados de la ejecución de penas y medidas cautelares privativas de libertad.

1.2 Análisis crítico del marco normativo

De la estructura jerárquica de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico del Paraguay, se puede advertir que el principal valor jurídico que debe informar todo el sistema jurídico paraguayo, es el **respeto de la dignidad humana**, como fundamento del derecho a la libertad, tal como se lo reconoce en el propio preámbulo de la Constitución Nacional de 1992.

Sobre la base del respeto de la dignidad humana, la Constitución Nacional establece los fines legítimos o constitucionales de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad. Para la **prisión preventiva**, la Constitución dispuso que **sólo se aplicaría a los fines indispensables del proceso** (art. 19), lo que significa que tendrá un carácter excepcional y sólo debería ser admitida para asegurar el sometimiento del imputado al proceso o para evitar que el imputado obstruya algún acto concreto de investigación, limitando su duración a un tiempo equivalente a la pena mínima prevista para el hecho punible que se le imputa. Mientras que, **para la pena privativa de libertad**, la Constitución prescribe que **“...tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad.”** (art. 20), lo que significa que el régimen penitenciario debe implicar un tratamiento.

Esta configuración constitucional, delineó posteriormente las políticas legislativas en materia penal, proceso penal y de ejecución penal. La reforma legislativa en materia penal iniciada en la década de los 90 del siglo pasado, permitió la sanción de un nuevo **Código Penal** (Ley N° 1.160/1997) que, en coherencia con la Constitución, prescribió en su artículo 39 que el objeto de la ejecución de una pena privativa de libertad es la de promover la readaptación del condenado y la protección de la sociedad, buscando que, a través de la ejecución de la pena se estimule la capacidad del condenado de responsabilizarse de sí mismo y de llevar una vida sin delinquir. También se promulgó un nuevo **Código Procesal Penal** (Ley N° 1286/1998) de matriz acusatoria y garantista, que dispone que las medidas cautelares serán impuestas en forma excepcional y por el tiempo absolutamente imprescindible para los fines del proceso (art. 234) y la prisión preventiva sólo debe ser impuesta cuando sea indispensable y en casos de hechos punibles graves (art. 242), especificando las circunstancias que hacen presumir un peligro de fuga (art. 243) o un peligro de obstrucción (art. 244). La siguiente reforma, se dio luego de dieciséis años, con la promulgación del **Código de Ejecución Penal** (Ley N° 5.162/2014), en el que expresamente se

reconoce que el Poder Ejecutivo tendrá un órgano administrativo encargado de cumplir la política penitenciaria nacional y de administrar los establecimientos penitenciarios, cuya atribución será la de cumplir y hacer cumplir las penas y medidas cautelares privativas de libertad (art. 22).

Este órgano administrativo es el Ministerio de Justicia, que, a través del Viceministerio de Política Criminal, creado por Decreto N° 1.796/2014, debe formular, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia penitenciaria (art. 33 de la Resolución N° 469/2014) y, a través de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, debe ejecutar la política penitenciaria, además de administrar los establecimientos penitenciarios (Resolución N° 161/2016).

Como consecuencia de la distinción de los fines de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad, las atribuciones del órgano administrativo de ejecución penal son igualmente distintas. En relación al “**condenado**”, la ley de ejecución penal le permite tener un **rol activo** en la ejecución penal, dado que tiene la obligación de promover la reinserción del condenado (art. 40 CEP), lo que le faculta a llevar adelante un tratamiento penitenciario que tendrá un carácter educativo, terapéutico, espiritual, asistencial y disciplinario (art. 46 CEP), al cual el condenado se debe someter, si desea al menos obtener una buena calificación de conducta y de concepto (art. 124 CEP), lo que le permitiría acceder a los beneficios penitenciarios y a la libertad condicional, en la medida que progresa en el régimen penitenciario. Por esa razón, en sentido estricto, únicamente los condenados se hallan bajo “régimen penitenciario”, en los términos del artículo 36 del Código de Ejecución Penal.

Este rol activo de la administración penitenciaria en relación a los condenados, se refleja incluso en las atribuciones que el Código de Ejecución Penal concede a los directores de los establecimientos penitenciarios, facultándolos a tomar la iniciativa de remitir con un mes de antelación los informes necesarios para que el Juez de Ejecución Penal resuelva sobre la libertad condicional, dado que el incidente de libertad condicional puede ser promovido ante el director del establecimiento (art. 298 CEP).

Sin embargo, en relación a los “**procesados**” en prisión preventiva, la administración penitenciaria tiene más bien un **rol pasivo**, de retención y custodia del prevenido (art. 30 CEP), a quien deberá tratarlo como inocente, lo que implica que no tiene la atribución constitucional ni legal de someterlo al régimen y al tratamiento penitenciario, es más, el prevenido ni siquiera está sometido a las normas de conducta a las que sí están sometidos los condenados, que son denominados “internos” (art. 75 CEP), salvo que dichas normas de conducta resulten ser favorables y útiles para resguardar su personalidad (art. 35 CEP). El Código de Ejecución Penal no le otorga autoridad al director para conceder permisos de salida o traslado del prevenido, siendo competente para ello el Juez Penal de Garantías o el Tribunal de Sentencia (art. 34 CEP), tampoco dispone en forma expresa que la administración penitenciaria deba controlar la duración de la prisión preventiva y la vigencia de sus presupuestos, siendo competente el Juez de Ejecución Penal (art. 19 inc. 1 num. “d” CEP) y el Juez Penal de Garantías (art. 250 2° párrafo CPP).

Para justificar normativamente, la facultad del órgano administrativo de ejecución penal de dar seguimiento a la situación procesal de los prevenidos, se debe realizar la siguiente inferencia: el inciso 1 del artículo 22 del Código de Ejecución Penal establece que el órgano administrativo encargado de la política penitenciaria nacional y de la dirección de los establecimientos penitenciarios, debe *hacer cumplir las normas referentes a la ejecución de las medidas cautelares*

privativas de libertad; una de esas normas es la que limita la duración de la prisión preventiva al mínimo de la pena prevista para el hecho punible en virtud del cual se decretó la prisión preventiva, norma que deriva del artículo 252 inciso 2 del Código Procesal Penal, que a su vez se funda en el artículo 19 de la Constitución. El órgano administrativo a cargo de la custodia del prevenido, podrá igualmente justificar el control de los fines de la prisión preventiva, en la regla 6.2 de las “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad” (Reglas de Tokio), que establece que la “...prisión preventiva no deberá durar más del tiempo que sea necesario para el logro de los objetivos indicados en la regla 6.1...”, dado que el Paraguay es un Estado Miembro de las Naciones Unidas. Toda acción que pueda llevar adelante las autoridades penitenciarias, que tengan por finalidad velar por el respeto de los fines de la prisión preventiva, podrán igualmente ampararse en el “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, aprobado por Resolución N° 43/173 de fecha 9 de diciembre de 1988 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que constituye un complemento interpretativo de las normas contenidas en el artículo 9 del “Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos”, aprobado y ratificado por el Paraguay por Ley N° 05/1992.

Por último, cabe advertir que la distinción entre el trato al prevenido y el tratamiento progresivo del condenado, genera además aporías tanto para prevenidos como para condenados, que impacta en su situación procesal. Una aporía es consecuencia de la demora en la resolución de las causas, que afecta a aquellos prevenidos que voluntariamente deciden realizar alguna actividad laboral, las que están reconocidas en la Resolución N° 342/2020 y que se registran de conformidad a la Resolución N° 496/2020, sin embargo, en caso que resulten condenados, esas actividades laborales realizadas no son reconocidas para la obtención de la redención, porque, según lo dispone el artículo 120 del Código de Ejecución Penal, sólo podrán ser beneficiados con el régimen de redención los internos condenados a una pena privativa de libertad que se encuentran en el periodo de tratamiento. Otra aporía es consecuencia de la falta de pabellones o establecimientos semiabiertos, lo cual afecta al condenado que desea acceder a salidas transitorias (art. 56 CEP), dado que previamente debe ser trasladado a una sección o a un establecimiento semiabierto, sin embargo, sólo existen tres establecimiento semiabiertos¹ y una sola sección² de semilibertad, con una capacidad para poco más de 100 condenados, por lo que muchos condenados quedan a la espera de que se habilite una plaza, para que puedan gozar de salidas transitorias, lo que a su vez genera una demora para que puedan progresar al periodo de libertad condicional. Cabe reconocer que varios Juzgados de Ejecución Penal conceden igualmente las salidas transitorias, sin antes trasladar al condenado a una sección o establecimiento de semilibertad, en virtud a que el inciso 3 del artículo 74 del Código de Ejecución Penal establece un orden diferente a los beneficios del periodo de prueba del régimen penitenciario.

Toda esta estructura normativa, incide en las acciones institucionales e interinstitucionales que son o pueden ser llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia, como órgano administrativo de ejecución penal.

-
- 1 Los únicos establecimientos semiabiertos son las dos granjas penitenciarias para hombre y el Hogar Nueva Oportunidad para mujeres.
 - 2 Únicamente la Unidad Penitenciaria Industrial la Esperanza (UPIE) tiene una sección de semilibertad.

1.3 Acciones institucionales e interinstitucionales

a. Propuesta de un anteproyecto de Ley Orgánica

Lo primero que se debe destacar, es la sentida necesidad manifestada por la Viceministra de Política Criminal, la Directora General de Planificación y Desarrollo Institucional, la Directora General de Establecimientos Penitenciarios y otros actores claves entrevistados, de contar con una Ley Orgánica del Ministerio de Justicia. Al respecto, el entonces ministro Edgar Olmedo presentó por nota MJ/GM N° 311/2022, de fecha 25 de mayo de 2022, a la Ministra – Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función, el anteproyecto de Ley que establece la carta orgánica de la Institución y solicita la conformación de una mesa de trabajo. Esta mesa de trabajo se conformó y se llevó a cabo un proceso de revisión y asesoramiento técnico en materia de reorganización institucional y de estructura organizacional. Actualmente, según lo manifestado por la Viceministra de Política Criminal y la Directora General de Planificación y de Desarrollo Institucional, se halla pendiente del dictamen final de la Secretaría de la Función Pública.

Según el **anteproyecto de Ley** denominado **“Que crea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y establece su Carta Orgánica”**, el Ministerio de Justicia, en lo que atañe al sistema penitenciario, será competente para: (a) planificar, coordinar y ejecutar la política nacional penitenciaria; (b) planificar, coordinar y ejecutar las políticas de prevención de reincidencia, tratamiento y rehabilitación de las personas privadas de libertad adultas con miras a su efectiva reinserción social; (c) promover la sistematización de la información y la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática de las personas en contexto de encierro; (d) profesionalizar la carrera de agente penitenciario; y (e) estudiar y examinar periódicamente la situación de las personas privadas de libertad, en referencia a las legislaciones vigentes y la práctica relativas a las condiciones de encierro, señalando los defectos y abusos que puedan darse y presentando propuestas para remediarlos.

Sobre la base de estas competencias, la estructura orgánica propuesta en el anteproyecto de Ley, plantea que el actual Viceministerio de Política Criminal pasará denominarse **“Viceministerio de Política Penitenciaria”**, lo cual es más apropiado dada las funciones que cumple, y se establece que los órganos que dependerán jerárquicamente del Viceministro/a de Política Penitenciaria, serían (1) la “Dirección General de Estrategia Penitenciaria”, (2) el “Instituto Técnico Superior de Formación y Educación Penitenciaria”, y (3) la “Dirección General de Establecimientos Penitenciarios”. A través de estas direcciones generales, el Viceministerio de Política Penitenciaria tendría una instancia “estratégica”, otra “formativa” y otra “ejecutiva”.

Esta iniciativa del Ministerio de Justicia de contar con una carta orgánica, redundará en beneficio de la institución y de los usuarios de sus servicios, como lo es el servicio penitenciario, dado que la nueva estructura orgánica que se propone, haría que el servicio sea más efectivo.

b. Mesas de trabajo interinstitucionales

Otra acción destacada por los actores claves, y que es de carácter interinstitucional, son las mesas de trabajo con los demás actores del sistema de justicia penal, en particular con los magistrados del Poder Judicial. Una de las finalidades de estas mesas de trabajo con el Poder Judicial, es la de unificar criterios interpretativos sobre la concesión y aplicación de beneficios previstos

en el Código de Ejecución Penal, particularmente sobre el régimen de redención previsto en los artículos 120 al 123 del referido Código. Sobre este punto, sigue siendo conflictivo todo lo relacionado a la credibilidad de las planillas de registro de las actividades laborales realizadas por los condenados. De este modo, se busca facilitar que los condenados puedan acceder a los beneficios penitenciarios previstos en el Código de Ejecución Penal. Como se puede advertir, estas mesas de trabajo se centran principalmente en cuestiones relacionadas a los condenados, no así en relación a los prevenidos.

También se destacó la importancia de las funciones cumplidas por el enlace designado por la Corte Suprema de Justicia en materia penitenciaria, que contribuye para el acceso sobre la información de los procesos de condenados y prevenidos. Al respecto, el Coordinador de la Unidad Especializada en Seguimiento Procesal manifestó que la última instancia a la que recurren para lograr mayor fidelidad acerca de la situación procesal de una persona privada de libertad, porque la información generada por las propias dependencias del sistema penitenciario les resulta insuficiente o incompletas. Esta petición de colaboración al enlace de la Corte Suprema de Justicia, se realiza en forma escrita, a través de la presentación de notas, dado que el nivel de acceso que tienen al sistema de información de las causas (Judisoft) del Poder Judicial, es limitado y no logran acceder a las actuaciones que obran en cada causa, por lo que se solicitó a la Corte Suprema que les habilite un perfil de acceso de mayor nivel, pero no tuvieron respuesta. Tampoco pueden acceder a la base de datos de Antecedentes Penales del Departamento de Estadística Penal del Poder Judicial, cuya fiabilidad es incluso superior al de Judisoft. Existen igualmente antecedentes de que el Ministerio de Justicia, a petición del Viceministerio de Política Criminal, solicitó a la Corte Suprema de Justicia que se habilite el usuario y contraseña para que funcionarios del área judicial de las penitenciarías puedan acceder a los antecedentes penales del Departamento de Estadística Penal de Poder Judicial, pero tampoco se tuvo respuesta.

c. Visitas penitenciarias y entrevistas

La Viceministra de Política Criminal resaltó la importancia de las visitas penitenciarias realizadas con la finalidad de verificar la situación procesal de las personas privadas de libertad, que es una acción de carácter interinstitucional porque estas visitas se realizan con el apoyo de Jueces Penales de Garantías y Jueces de Ejecución Penal, como representantes del Poder Judicial, y con la participación de Defensores y Defensoras Públicos que representan al Ministerio de la Defensa Pública. En estas visitas, organizadas y lideradas por el Viceministerio de Política Criminal, no sólo interviene la Unidad Especializada en Seguimiento Procesal, sino también la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria y la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables, porque además de verificar su situación procesal, buscan atender las demás necesidades de las personas privadas de libertad. De allí la importancia de las entrevistas a los privados de libertad, porque no sólo hacen referencia a sus causas, sino también a otras circunstancias relacionadas a su situación de encierro, lo que permite conocer de primera mano sus necesidades.

La principal limitante para la realización de las visitas penitenciarias, es la cuestión presupuestaria, dado que los recursos destinados para traslado son limitados. No obstante, a pesar de estas restricciones materiales, se han logrado buenos resultados, en el sentido que, gracias a estas visitas, se han detectado casos de prevenidos que ya compurgaron la pena mínima por hechos punibles bagatelarios o de escasa lesividad, que, al ser informado los Jueces Penales con competencia en sus causas, lograron su libertad.

d. Gestiones ante los Juzgados Penales

Precisamente, para lograr esas libertades de prevenidos, el Coordinador de la Unidad Especializada de Seguimiento Procesal manifestó que él interviene directamente en las causas penales, informando al Juez Penal competente que el imputado, que se halla cumpliendo su prisión preventiva, ya registra un tiempo de reclusión superior al tiempo establecido como pena mínima del hecho punible por el cual fue imputado, para que pueda tomar las medidas que corresponda, que en el caso de los prevenidos, el Código Procesal Penal establece que el Juez debe realizar una revisión de la prisión preventiva en forma trimestral, según lo prescribe el artículo 250.

En relación a este tipo de acciones por parte de la Unidad, la Directora General de Planificación y Desarrollo Institucional refirió que tiene una actuación muy semejante a la de un defensor público. De hecho, la mayoría de los prevenidos son personas de escasos recursos económicos, por lo que usualmente son asistidos por abogados de la Defensa Pública. Por ello, el Director General de Establecimientos Penitenciarios recordó que, cuando cumplía funciones de director de una penitenciaría, promovía y facilitaba el acceso y la asistencia jurídica a los prevenidos por parte de los defensores y defensoras públicas, con muy buenos resultados, dado que de ese modo logró reducir la cantidad de prevenidos en la penitenciaría bajo su dirección.

Con la finalidad de lograr más resultados, el Coordinador de la Unidad Especializada de Seguimiento Procesal hizo mención de la necesidad de contar con más abogados que integren la Unidad, además de mejorar el acceso a la información sobre la situación procesal de los privados de libertad. Para él, es más importante acceder a la información sobre las causas penales, que la información que podría obtener a través de las entrevistas con las personas privadas de libertad, lo cual es comprensible atendiendo a que fuente principal de información para que él cumpla con sus funciones, son las actuaciones procesales contenidas en los expedientes judiciales.

e. Mejoramiento del sistema de información

La última acción identificada durante la fase de recolección de información, son las mejoras que desean introducir al sistema de información sobre las personas privadas de libertad que se hallan en el sistema penitenciario. El sistema de información que utiliza actualmente el Ministerio de Justicia, es el denominado “SIPPY”, cuyo origen estuvo vinculado a la necesidad de realizar un censo de la población penitenciaria. Posteriormente, se introdujeron más módulos, ya con la finalidad de contribuir en el registro de varios otros aspectos relacionados a la gestión de las personas privadas de libertad, sin embargo, su implementación sigue siendo ineficiente, dado que el “SIPPY” debe ser alimentado con información, que es una tarea adicional a las demás tareas realizadas por los funcionarios de las penitenciarías.

El “SIPPY” también es utilizado como registro de las personas privadas de libertad que ingresan al sistema penitenciario, en ese sentido, manifestó la Viceministra de Política Criminal que se está contando con el apoyo del Parque Tecnológico de Itaipú, cuyos técnicos están contribuyendo en el desarrollo de un nuevo sistema informático, que sea utilizado como herramienta de gestión y no como un mero registro de datos.

En años anteriores, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC), brindó igualmente apoyo para la implementación de un expediente electrónico único por cada privado de libertad, buscando con ello cumplir con las recomendaciones derivadas de las

reglas 6 al 10, sobre la gestión de los expedientes de los reclusos, establecidas en las “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos” (Reglas de Mandela) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sesión de fecha 17 de diciembre de 2015. Sin embargo, esta iniciativa tropezó con otra debilidad de carácter organizacional y funcional: la carencia de manuales de procedimientos y manuales operativos, que deben guiar las funciones asignadas a las diversas dependencias de un centro penitenciario.

1.4 Análisis organizacional y funcional

El Ministerio de Justicia fue creado mediante la Ley N° 15 del 13 de agosto de 1948, y se creó como “Ministerio de Justicia y Trabajo”. Nunca tuvo una ley orgánica, dado que la Ley que lo creó delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de reglamentar su organización y funciones. Esto recién fue realizado a través del Decreto N° 15.519 del 27 de octubre de 1955. Posteriormente, recién en la década de los 90 del siglo pasado, se reglamentaron las funciones de sus viceministerios, que en ese entonces eran la “Subsecretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social”³ y la “Subsecretaría de Estado de Justicia”⁴ y se reorganizó su estructura administrativa⁵. La última reorganización del “Ministerio de Justicia y Trabajo” fue a través del Decreto N° 12.402 del 05 de marzo de 2001, que claramente establecía que la “Dirección General de Institutos Penales” dependía de la “Subsecretaría de Estado de Justicia”. Esta misma relación de dependencia se mantuvo al establecerse la organización del “Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos”, a través del Decreto N° 1.730 del 27 de marzo de 2009.

Esta situación cambió, luego de que se creara el “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social” (MTESS) a través de la Ley N° 5.115 promulgada el 29 de noviembre de 2013, la cual establecía la carta orgánica y funcional de la nueva cartera de Estado. He aquí la primera diferencia. El MTESS se crea y se establece su carta orgánica por Ley. Mientras que la Ley N° 15/1948, se limitó a “crear” el “Ministerio de Justicia y Trabajo” y no dispuso su estructura orgánica y funcional, quedando sometida a las modificaciones que pudiera hacer el Poder Ejecutivo.

Así fue que, en el año 2014, la Presidencia de República dicta el Decreto N° 1.796 del 19 de junio de 2014, por el cual pasa a denominar al entonces “Ministerio de Justicia y Trabajo”, como “Ministerio de Justicia”, reorganizando su estructura y, en ese mismo decreto, crea al “Viceministerio de Política Criminal”, pero, la actual “Dirección General de Establecimientos Penitenciarios” dejó de ser un órgano dependiente de un viceministerio, pasando a depender directamente del Ministerio de Justicia (art. 8), y su relación con el recientemente creado “Viceministerio de Política Criminal” sería de mera coordinación. Con este decreto se rompe la línea jerárquica entre un viceministerio que sería la instancia directiva y estratégica, con la dirección general que sería la instancia ejecutiva, contradiciendo la lógica organizacional enunciada en el mismo Decreto N° 1.796/2014, en su artículo 6°, en el que se establece que los Viceministerios del Ministerio de Justicia son los responsables de dirigir y coordinar las direcciones generales, las direcciones, los departamentos, las jefaturas y los agentes bajo su dependencia, siendo su superior jerárquico inmediato el ministro/a de Justicia.

3 Decreto N° 8.421 del 22 de enero de 1991.

4 Decreto N° 8.437 del 24 de enero de 1991.

5 Decreto N° 637 del 18 de octubre de 1993 y Decreto N° 17.581 del 17 de junio de 1997.

Se podría decir que el Viceministerio de Política Criminal nació fracturado, desde el punto de vista organizacional y funcional, porque, si bien tiene la atribución de formular la política pública en materia penitenciaria, no tiene la atribución jerárquica de dirigir al órgano encargado de ejecutar la política penitenciaria, que es la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios. En efecto, cuando un órgano de nivel directivo no está en la línea de mando de un órgano ejecutivo u operativo, se genera situaciones de falta de coordinación y de comunicación efectiva entre los diferentes niveles de la organización. Esto puede llevar a que las decisiones tomadas a nivel directivo, no sea implementadas en forma efectiva. Además de diluirse las responsabilidades en el marco de una “relación de coordinación”, lo que en definitiva afecta negativamente en la eficiencia de la organización.

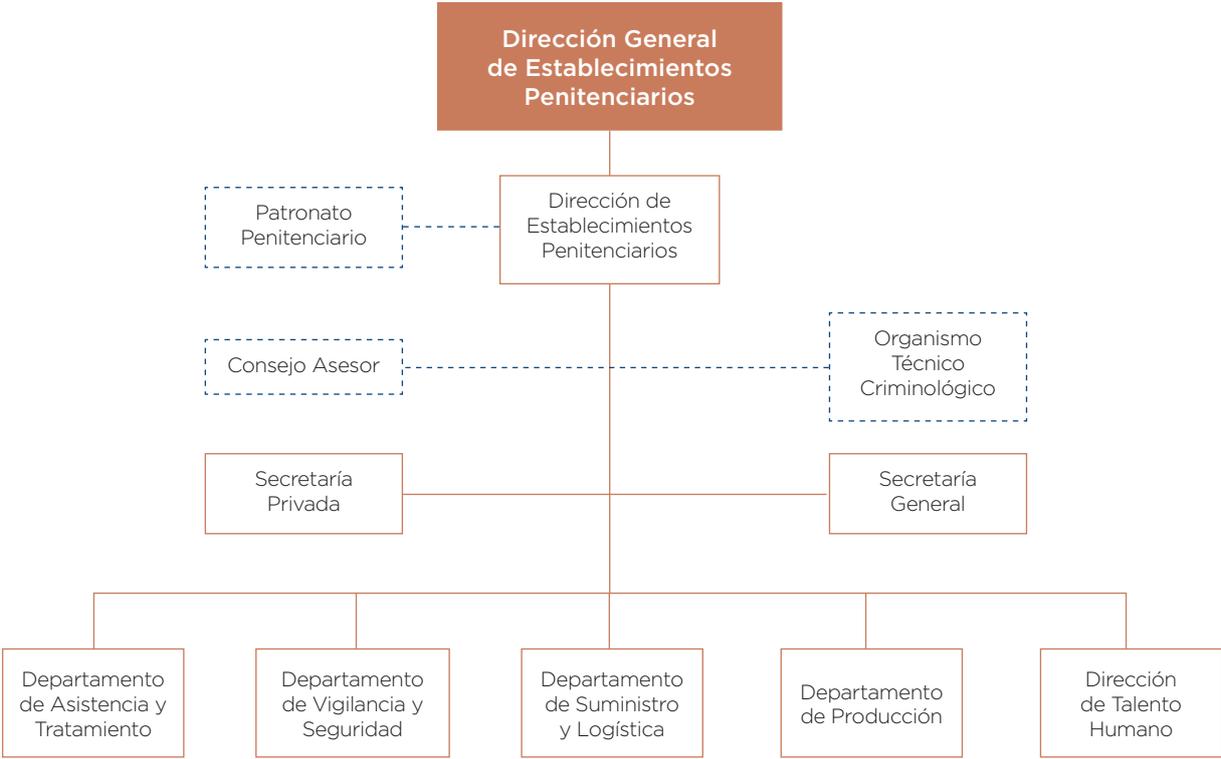
Esto se percibe en las actividades cotidianas de las dependencias del Viceministerio de Política Criminal, que requieren de la colaboración de las dependencias de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, tal como lo señaló el Director del Observatorio de Política Criminal, al señalar las dificultades para acceder a la información sobre la población penitenciaria, que si bien cuentan con “enlaces” designados en cada centro penitenciario, la provisión de la información queda sujeta a la buena voluntad del funcionario.

La estructura orgánica del Viceministerio de Política Criminal, luego del año 2014, sufrió modificaciones, siendo la última modificación la introducida por la Resolución Ministerial N° 114 de fecha 27 de enero de 2020, a través del cual se dispuso el traslado de la Unidad Especializada de Seguimiento Procesal al Viceministerio de Política Criminal y se lo desafectó del Viceministerio de Justicia, dado que dicha “Unidad Especializada” fue creada por Resolución Ministerial N° 352 de fecha 03 de junio de 2019 y asignada al Viceministerio de Justicia, como la “...dependencia encargada del seguimiento y control de la situación procesal de personas privadas de libertad... orientada específicamente a lograr la definición de los procesos judiciales en los plazos legales...”. Aquí corresponde hacer una breve referencia histórica. Este órgano encargado de dar seguimiento a las causas penales de los privados de libertad, tuvo anteriormente un rango de “Dirección”, y formó parte de las dependencias de la “Dirección General de Establecimientos Penitenciarios”, luego, con la creación del “Viceministerio de Política Criminal”, pasó a ser una “Dirección” bajo su dependencia. Después, es creada o renace como una “Unidad de apoyo” del “Viceministerio de Justicia”, hasta que, finalmente, desde fines de enero de 2020, pasó nuevamente al “Viceministerio de Política Criminal”, manteniendo su nivel jerárquico de “Unidad de apoyo”, lo que acentúa las dificultades para cumplir sus funciones, dado que la finalidad de toda unidad de apoyo es brindar asesoría técnica al órgano directivo, en el cumplimiento de sus objetivos, pero las funciones de la “Unidad Especializada en Seguimiento Procesal” están orientadas a las personas privadas de libertad que se hallan en los centros penitenciarios. Esto pone en evidencia que su misión como órgano encargado de dar seguimiento a los procesos de los prevenidos y condenados, con la finalidad de que puedan egresar del sistema penitenciario, es más operativa que estratégica. Por esa razón, la Directora General de Planificación y Desarrollo Institucional, refirió en su entrevista que la ubicación ideal de la “Unidad Especializada en Seguimiento Procesal” sería la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, pero, en un nivel de “Dirección” y no de “Unidad de apoyo”. Esta disfuncionalidad organizacional es percibida por los integrantes de la Unidad, como lo refirió su Coordinador, describiendo las dificultades que tienen para acceder a la información de los privados de libertad.

Si pasamos a la estructura organizacional de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, efectivamente se puede notar el “vacío” relacionado a la función de dar seguimiento a las causas penales de prevenidos y condenados, función que cumple la “Unidad Especializada de Seguimiento Procesal”, pero, como integrante de otra estructura organizacional. Esto justifica lo dicho más arriba: es necesario que la “Unidad” pase a ser nuevamente una “Dirección” encargada de toda la cuestión judicial y procesal de los privados de libertad. Petición que, recientemente, fue hecha a la Máxima Autoridad Institucional, según lo manifestó el Director General de Establecimientos Penitenciarios, a raíz de un hecho ocurrido en la penitenciaría de Tacumbú.

Ahora, si descendemos a la estructura orgánica de los establecimientos penitenciarios, que es la misma para todas las penitenciarías independientemente de su régimen (cerrado, semiabierto o abierto), se puede detectar la siguiente debilidad en su estructura orgánica: el Organismo Técnico Criminológico (OTC) es integrado a la estructura del establecimiento penitenciario como un órgano *ad hoc*, que sólo funciona cuando es requerido por una Juzgado de Ejecución Penal, sin embargo, las funciones que debe cumplir, según el Código de Ejecución Penal, es de carácter permanente y no discontinuo.

Figura 1.
Direcciones de Centros Penitenciarios
Estructura orgánica



La necesidad de que el OTC sea una dependencia permanente, se debe a que debe realizar la evaluación inicial al condenado, durante el periodo de observación, debiendo realizar el estu-

dio médico, psicológico y social del interno, para luego proponer a qué tipo de establecimiento penitenciario debe ser alojado el condenado (art. 44 CEP). Posteriormente, tiene la obligación de realizar la evaluación de seguimiento durante el periodo de tratamiento, que lo debe realizar de oficio cada seis meses como mínimo (art. 52 CEP). En el periodo siguiente del régimen penitenciario, mantiene su protagonismo, porque el Juez de Ejecución Penal sólo puede promover a un condenado al periodo de prueba, si cuenta con un informe previo del OTC (art. 55 CEP). Del mismo modo, el OTC debe emitir un informe previo para que el condenado pueda acceder al último periodo del régimen penitenciario, que es la libertad condicional. Como se puede advertir, el OTC es el responsable de que los condenados puedan ir progresivamente avanzado en el régimen penitenciario, lo que demanda una tarea constante y no sólo a requerimiento de los órganos jurisdiccionales.

El “Consejo Asesor” sí podría mantenerse como un órgano *ad hoc*, y como apoyo técnico a la Dirección de la penitenciaría, porque su principal función es la realizar una “calificación de concepto” del condenado, cuando éste solicita ser beneficiado con salidas transitorias, la semilibertad, la libertad condicional o el indulto (art. 128 CEP).

El “Patronato Penitenciario”, como unidad de apoyo a la Dirección de la penitenciaría, carece de sentido funcional, dado que, toda la estructura organizacional de un establecimiento penitenciario, se centra en la contención, en la custodia y vigilancia de las personas que allí se hallan privadas de su libertad en cumplimiento de una medida cautelar de prisión preventiva o en cumplimiento de una pena privativa de libertad. Por esa razón, el Código de Ejecución Penal dispone que, para la asistencia postpenitenciaria, se deberá fomentar la creación de “Patronatos” que deben tener una lógica institucional muy diferente a la lógica de una penitenciaría.

Por último, en relación al “Departamento de Asistencia y Tratamiento”, que es el nombre que adoptó el “Departamento de Judiciales” de los centros penitenciarios, su ubicación orgánica es adecuada y su función es la de “...suministrar a los internos/as información acerca de su situación legal y... llevar a cabo el seguimiento a la situación procesal de los internos/as a través de la conformación de un equipo técnico jurídico...”, según lo dispone el apartado “i.3” del inciso “k” del artículo 2° de la Resolución N° 161/2016. Consecuentemente, sí debería tener un relacionamiento con la “Unidad Especializada de Seguimiento Procesal”, cuya función es la de realizar “...seguimiento y control de la situación procesal de las personas privadas de libertad...”, según la Resolución N° 352/2019, como así también la de “...brindar orientación jurídica y acompañamiento a la población privada de libertad... y apoyo para procedimientos jurídicos, a través de la actuación intersectorial articulada a través de mesas de trabajo con la Defensoría Pública, el Poder Judicial y el Ministerio Público.”, con atribuciones para fomentar la obtención de salidas transitorias, permisos de trabajo y la libertad condicional de los condenados, según lo establecido en el artículo 43 de la Resolución N° 469/2014.

Por último, cabe señalar una debilidad detectada y sentida por los actores claves, cual es la necesidad de contar con un manual de funciones actualizado y, principalmente, la necesidad de contar con manuales de procedimientos, dado que esa carencia genera los siguientes inconvenientes:

1. **Falta de uniformidad:** al no existir un manual que establezca cómo se debe realizar una determinada actividad, cada funcionario realiza a su manera, lo que provoca falta de

uniformidad. Esto se evidencia en la forma en que los funcionarios del área judicial (Departamento de Asistencia y Tratamiento) organizan el archivo de los expedientes de las personas privadas de libertad o la forma de proceder para dar cumplimiento o no a las órdenes de libertad.

2. **Ineficiencia:** los funcionarios pueden tardar más tiempo en realizar una actividad por la falta de claridad en el proceso, lo que genera ineficiencias y retrasos. Esto lo sufren tanto la Unidad Especializada de Seguimiento Procesal como el Observatorio de Política Criminal, cuando solicitan información al área judicial de los establecimientos penitenciarios, precisamente por falta de un manual de procedimiento que indique cómo debe proceder de forma más eficiente.
3. **Errores:** la falta de manuales de procedimientos puede llevar a errores en la realización de las actividades de una dependencia. Esto fue referido por los actores claves entrevistados, que mencionaron el caso de un interno que cumplió una condena, pero tenía otra condena cuyo cumplimiento estaba aún pendiente, sin embargo, por un error fue puesto en libertad.
4. **Dificultad para capacitar:** al no contar con un manual de procedimiento, se dificulta la capacitación de nuevos funcionarios, al no haber una guía clara para instruir cómo se debe realizar las actividades que corresponden a esa dependencia.
5. **Dificultad en establecer responsabilidades:** al no contar con un manual de procedimiento, se dificulta establecer qué responsabilidad tiene cada funcionario que integra una dependencia que cumple una función específica dentro de la institución. Esto puede provocar la dilución de la responsabilidad o una asignación global e indiscriminada de responsabilidad.

Capítulo 2/ Recomendaciones

Sobre la base de los resultados y hallazgos mencionados precedentemente, se propone las siguientes recomendaciones que tienen por finalidad mejorar la estructura orgánica del Ministerio de Justicia, del Viceministerio de Política Criminal y de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, como así también mejorar los resultados de las acciones institucionales e interinstitucionales para lograr reducir la población de prevenidos y facilitar el acceso de los condenados a los beneficios penitenciarios y a la libertad condicional.

2.1 Impulsar el anteproyecto de la Ley Orgánica

Resulta imperioso que el Ministerio de Justicia cuente con una ley orgánica, no sólo por razones organizacionales y funcionales, sino incluso por razones de orden político y financiero. Desde el punto de vista organizacional y funcional, la ley orgánica aportará mayor claridad en la estructura organizativa y en las competencias de cada área. Desde el punto de vista político, la ley orgánica facilitará la toma de decisiones y la definición de las políticas institucionales y, en el aspecto financiero, se podrá establecer más fuentes de ingresos por la prestación de servicios. En definitiva, una ley orgánica podrá contribuir en una gestión más eficiente y transparente del Ministerio de Justicia y de sus demás dependencias.

Según el anteproyecto de la ley orgánica del Ministerio de Justicia, la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios pasaría a ser una dependencia del Viceministerio de Política Penitenciaria, con lo cual se subsanaría los inconvenientes organizacionales y funcionales que presenta actualmente la “relación de coordinación” entre la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y el Viceministerio de Política Criminal.

Por tanto, es fundamental contribuir en impulsar la sanción y promulgación del proyecto de Ley “*Que crea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y establece su Carta Orgánica*”, a través del cabildeo ante la Secretaría de la Función Pública, la Presidencia de la República y ante las Cámaras del Congreso.

2.2 Fortalecer el seguimiento procesal

Una vez sancionada la Ley Orgánica del nuevo “Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”, la actual “Unidad Especializada en Seguimiento Procesal” debe ser elevada a la jerarquía de “Dirección” y puesta a nivel de las Direcciones de los establecimientos penitenciarios, dentro de las dependencias de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, como instancia operativa, dado que su público meta son las personas privadas de libertad que se hallan en el sistema penitenciario, con la misión principal de controlar el tiempo de duración de la prisión

preventiva y de informar a los Juzgados Penales competentes cuando esa duración sea igual o superior al tiempo mínimo previsto para la pena mínima del hecho punible que motivó su imputación y su prisión preventiva, además de controlar si los condenados que cumplieron el cincuenta por ciento de su condena cumplen con los requisitos para solicitar los beneficios previstos en el periodo de prueba o para solicitar su libertad condicional.

Al mismo tiempo de elevar su jerarquía al nivel de “Dirección”, se debe dotar de mayores recursos humanos y materiales, de tal forma que le permita lograr mayores resultados que podrán ser cuantificados con los egresos del sistema y el acceso a beneficios penitenciarios. De ese modo, la futura “Dirección de Seguimiento Procesal” sería una dependencia clave para lograr la reducción de la población de prevenidos que se hallan dentro del sistema penitenciario, lo que redundará igualmente en la reducción del hacinamiento penitenciario.

2.3 Fortalecer el Organismo Técnico Criminológico

El Organismo Técnico Criminológico (OTC) debe convertirse en una dependencia de funcionamiento permanente dentro de los establecimientos penitenciarios, su función es clave para que los condenados puedan progresar en el régimen penitenciario e ir accediendo a los beneficios penitenciarios previstos en el periodo de prueba hasta lograr llegar al periodo de libertad condicional. Para el logro de estos objetivos, el OTC deberá estar integrado por funcionarios que se dediquen exclusivamente a realizar las funciones de evaluación inicial y de seguimiento de los privados de libertad, por lo que no deben estar sujetos al cumplimiento de otras funciones. La designación y conformación de los integrantes del OTC tampoco debe estar sujeta a la decisión de los directores de las penitenciarías, deberían depender de otra Dirección que tenga por finalidad velar por el tratamiento y no tanto por la seguridad penitenciaria.

Según el Código de Ejecución Penal, el OTC se debe conformar como un equipo multidisciplinario, el cual está compuesto por psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, educadores, sociólogos y abogados. Ahora bien, como el OTC es el órgano que debe elaborar el plan individual de tratamiento, sería necesario realizar una clara distinción entre aquellos médicos, psiquiatras o psicólogos que deben llevar adelante los tratamientos y terapias, de aquellos que deben verificar y evaluar el éxito o no de la terapia o tratamiento. Obviamente, esto implicará una mayor dotación de personal de blanco que deba contratar o nombrar el Ministerio de Justicia.

Por último, el OTC debe cumplir sus funciones en forma más proactiva y no sólo reactiva ante el requerimiento de un órgano jurisdiccional. El OTC puede replicar la exitosa experiencia de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios de los Centros Educativos del sistema penal adolescente que, según el protocolo establecido a través de la Resolución N° 400/2016, realizan el seguimiento y control del plan individual para la ejecución de la medida impuesta por los Juzgados a los adolescentes en conflicto con la ley penal, con la finalidad de ajustarse a los fines de las medidas socioeducativas.

2.4 Fortalecer el Observatorio de Política Criminal

Otra dependencia que requiere ser fortalecida, es la “Dirección del Observatorio de Política Criminal”, que, en realidad, deberá ser denominada “Dirección del Observatorio del Sistema Penitenciario”, dado que los datos e informaciones que debe recopilar son del sistema peniten-

ciario. El Observatorio debe contar con el apoyo técnico de Estadígrafos e Informáticos, que colaboren con el procesamiento de los datos.

La función que cumple o que debería cumplir el Observatorio es clave para la toma de decisiones y para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas en materia penitenciaria, por lo que debe ser dotado de recursos humanos y materiales.

Un presupuesto básico para el éxito en el procesamiento de los datos estadísticos del sistema penitenciario, es la implementación de una nomenclatura más adecuada para el registro de los casos con fines estadísticos, que permita incluso compartir esa información con otras entidades del País o del extranjero. Por ello se sugiere la implementación de la “*clasificación internacional de delitos con fines estadísticos*”, propuesto por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (ONUDC, 2015), donde la unidad utilizada para la clasificación es el “hecho” que constituye el delito o crimen, es decir, no prima el “tipo legal” como actualmente se registra. Para ello se considera la descripción del hecho atribuido al imputado, acusado o condenado. De ese modo, se lograría registrar todas las manifestaciones posibles de un hecho calificado como punible, lo que permitirá distinguir con precisión si un prevenido o condenado cometió -por ejemplo- una sustracción utilizando un arma blanca o un arma de fuego, y no solamente “Robo”. Además, permitirá registrar y desagregar los datos relacionados al autor del hecho y de las víctimas. De ese modo, el Observatorio podrá contribuir en proveer una mejor información sobre la situación de prevenidos y condenados.

Por último, se recomienda que sea el Observatorio el encargado de compilar y publicar diariamente los datos sobre la población penitenciaria, y no la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios.

2.5 Implementar manuales de procedimientos

Para el éxito en el cumplimiento de las funciones asignadas a una dependencia, es forzoso contar con manuales de procedimientos que establezcan el paso a paso para realizar una determinada actividad. Si bien todas las dependencias del Ministerio de Justicia deben contar con un manual de procedimientos, lo que se recomienda es priorizar la elaboración de manuales de procedimientos para aquellas dependencias que tienen mayor incidencia en el seguimiento y control de la situación procesal de las personas privadas de libertad, las cuales son: **(a)** el Observatorio de Política Criminal, **(b)** la Unidad Especializada de Seguimiento Procesal, ambos dependientes del Viceministerio de Política Criminal; **(c)** los Organismos Técnicos Criminológicos y **(d)** los Departamentos de Asistencia y Tratamiento (Judiciales) de los centros penitenciarios.

Para la elaboración de los manuales de procedimientos para dichas dependencias, se recomienda seguir los siguientes pasos:

1. Identificar los procesos y actividades a documentar.
2. Definir los objetivos y alcance del manual.
3. Describir detalladamente cada paso o actividad.
4. Establecer responsabilidades y roles de cada funcionario.

5. Incluir los formularios, planillas o documentos necesarios.
6. Revisar y validar la información con los responsables de cada proceso.
7. Realizar pruebas de los procedimientos documentados.
8. Aprobar y publicar el manual por parte de la Máxima Autoridad Institucional.

Es importante que el manual sea redactado en forma clara, precisa y sencilla, para facilitar su comprensión por cualquier funcionario que tenga por función realizar las actividades descritas en el manual de procedimiento. Con la implementación de manuales de procedimiento, se contribuirá en la uniformidad, eficiencia, efectividad y transparencia de los procesos desarrollados por las dependencias que integran una organización.

2.6 Implementar el expediente electrónico

La aprobación e implementación de manuales de procedimientos, permitirá la implementación de un expediente electrónico por cada persona privada de libertad que ingrese al sistema penitenciario. El expediente electrónico único, debe concentrar toda la información relacionada a un privado de libertad, desde el momento de su admisión a un establecimiento penitenciario hasta su egreso del mismo. De ese modo, el expediente de una persona privada de libertad, no sólo constituye una herramienta de gestión de las autoridades administrativas, sino que también constituye una herramienta para el respeto de los Derechos Humanos de privados de libertad (ONUDC, 2008, pp. 2-3), por esa razón las “*Reglas de Mandela*” le dedica importancia a la gestión de los expedientes de los reclusos.

En el expediente debe obrar toda la información referente a la identidad del privado de libertad, sobre los motivos de su reclusión, toda la información judicial sobre sus causas, sus archivos médicos, los traslados de los que fue objeto, las comparencias, las evaluaciones del OTC, el registro de las visitas recibidas, el registro de las actividades educativas, laborales o espirituales que realizó dentro del establecimientos, etc. Es más, al ser un único expediente, fácilmente se tendrán todos sus antecedentes, en caso que la persona vuelva a reingresar al sistema penitenciario por razones de una misma causa penal o por la comisión de otro hecho punible, lo que permitiría tener una información precisa y fiable sobre la cantidad de reingresos, reincidencias o reiteraciones.

Además, la implementación de un expediente electrónico en una institución pública genera las siguientes ventajas:

1. Ahorro de espacio físico y de tiempo de gestión documental.
2. Acceso rápido y seguro a la información.
3. Reducción de costos de impresión y almacenamiento.
4. Mejor la eficiencia y transparencia de los procesos.
5. Facilita compartir información con otras áreas de la institución.

2.7 Acceder a los antecedentes judiciales y policiales y mejorar el nivel de acceso al Judisoft

Independientemente de la implementación o no de un expediente electrónico por cada privado de libertad, los actores claves manifestaron la necesidad de tener un acceso directo, a través de un usuario y contraseña, a las bases de datos de antecedentes judicial del área penal del Poder Judicial y de antecedentes policiales del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, a fin de que los certificados expedidos por dichas instituciones, constituyan el respaldo fehaciente de la situación procesal de las personas privadas de libertad.

Para ello se recomienda la suscripción de convenios entre el Ministerio de Justicia con el Poder Judicial y la Policía Nacional, para que, a nivel de las máximas instancias de dichas instituciones, se puedan establecer las autorizaciones pertinentes para que los funcionarios del área judicial de los establecimientos penitenciarios puedan verificar la situación procesal de los privados de libertad. Este acceso lo debe igualmente tener la Unidad Especializada en Seguimiento Procesal, lo que facilitaría el cumplimiento de sus funciones al evitarse la necesidad de requerir esa información a través de notas remitidas al enlace de la Corte Suprema de Justicia. La consulta a estas bases de datos se podría igualmente integrar con el sistema de información utilizada por el Ministerio de Justicia, como se realizó con la consulta a la base de datos de las cédulas del Departamento de Identificaciones, que está integrado con el SIPPY, que es el sistema utilizado actualmente en el sistema penitenciario.

Por último, es sumamente necesario que los Departamentos de Asistencia y Tratamiento (Judiciales) de las penitenciarías, la Unidad Especializada en Seguimiento Procesal y el Observatorio de Política Criminal, puedan mejorar el nivel de acceso que tienen al Judisoft, en el sentido de que puedan acceder a las actuaciones de los expedientes de las causas de los privados de libertad, en particular el contenido de las imputaciones, los autos de prisión preventiva, las citaciones judiciales, las acusaciones, las sentencias condenatorias y el auto de cómputo definitivo de la pena.

2.8 Conversión de centros penitenciarios

Según lo manifestado por los actores claves entrevistados, señalaron que la separación entre prevenidos y condenados será posible una vez habilitada los nuevos centros penitenciarios, que serían destinados exclusivamente a la reclusión bajo régimen cerrado de condenados. Obviamente, la capacidad de las nuevas penitenciarias, sumada a la capacidad de albergue de los cuatro establecimientos que actualmente están destinados exclusivamente a las personas condenadas, abarcaría a toda la población de personas condenadas que se hallan dentro del sistema penitenciario que, según el parte diario del día 30 de junio de 2023, totalizan 5.719 personas.

Sin embargo, aun antes de que se habiliten las nuevas penitenciarías, el Ministerio de Justicia podrá disponer una conversión de ciertos centros penitenciarios en centros de prevenidos. Esta propuesta ya fue realizada por el Viceministerio de Política Criminal a la Máxima Autoridad Institucional a través de la nota MJ/VPC N° 383/2021, la que a su vez puso a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia a través de la nota MJ/GM/ N° 1076/2021 de fecha 16 de noviembre de 2021, a fin de abordar la propuesta realizada.

La propuesta de conversión se fundamenta en el hecho de que varios “centros penitenciarios”, que según el artículo 196 del Código de Ejecución Penal, están destinados a la ejecución de

penas privativas de libertad de los “condenados”, están pobladas mayoritariamente por “prevenidos”, como se puede verificar en la siguiente tabla.

Establecimiento penitenciario	% Condenados	% Prevenidos
Centro Penitenciario de mujeres “Juana Ma. De Lara”	35	65
Centro Penitenciario de mujeres “Serafina Dávalos”	34	66
Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	33	67
Penitenciaría Regional de Concepción	31	69
Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	31	69
Penitenciaría Regional de San Pedro	30	70
Penitenciaría Regional de Misiones	28	72
Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero	28	72
Centro de Rehabilitación Social de Encarnación	26	74
Penitenciaría Regional de Emboscada	19	81
Penitenciaría Regional de Villarrica	18	82

Como se puede apreciar, estos centros penitenciarios albergan más prevenidos que condenados, en un porcentaje que va desde el 65% al 82% de personas que cumplen una medida cautelar de prisión preventiva. Esto plantea la siguiente cuestión: ¿qué sentido tiene mantener la configuración de un “centro penitenciario” cuando su población está integrada en un 81% o 82% por “prevenidos”, como son los casos de las penitenciarías de “Emboscada” y de “Villarrica”? En estos casos, lo que correspondería es convertir estos centros penitenciarios en “centros de prevenidos”, los que tiene por objeto retener y custodiar a las personas sometidas a una medida cautelar de prisión preventiva, tal como lo dispone el artículo 193 del Código de Ejecución Penal.

Esta conversión de un centro penitenciario en un centro de prevenidos, no se limitaría únicamente a un cambio de denominación del establecimiento, sino que obligará a la adopción de una nueva estructura orgánica, que necesariamente va a diferir de la estructura orgánica de un centro penitenciario, la que está orientada al cumplimiento de un régimen penitenciario, al cual no está sometido un prevenido. Esto permitirá realizar un mejor seguimiento de su situación procesal por parte de las dependencias competentes del sistema penitenciario, en particular de la “Unidad Especializada de Seguimiento Procesal”.

Por otra parte, al convertir algunos centros penitenciarios en centros de prevenidos, se podrá optimizar los recursos destinados a los condenados, en particular lo referente a la integración de los Organismos Técnicos Criminológicos, dado que permitiría concentrarlos en los centros penitenciarios. Por ejemplo, la población reclusa en la Penitenciaría Regional de San Pedro está representada en un 30% de condenados, los cuales no cuentan con la asistencia de un OTC, por lo que los condenados ubicados en San Pedro tienen más demoras para que se realicen los informes por parte de un equipo móvil de OTC. Sin embargo, si la penitenciaría de San Pedro

se convierte en un centro de prevenidos, los condenados de San Pedro podrían ser trasladados, por ejemplo, al centro penitenciario de Concepción, donde sí cuentan con un OTC integrado por profesionales de diversas disciplinas.

2.9 Proponer ajustes en las normativas de ejecución penal

La última recomendación versa sobre la posibilidad de la incorporación y revisión de normas relacionadas a la ejecución penal.

Al realizarse el análisis crítico de la normativa vigente relacionada al ámbito penitenciario, se advirtió que las atribuciones de un director de un establecimiento de privación de libertad, tiene un carácter pasivo en lo que se refiere a la situación de un prevenido. No se le reconoce la facultad de solicitar la revisión de la medida cautelar de prisión preventiva al Juez Penal competente. Sin embargo, se le reconoce la facultad de recibir y solicitar al Juez de Ejecución Penal la concesión de la libertad condicional, cuando un condenado cumple con los requisitos, pudiendo anticipar la remisión de los informes pertinentes al Juzgado. Por lo que debe ser objeto de debate la posibilidad de incorporar una norma que faculte al director de un centro de prevenidos o al director de seguimiento procesal, de informar y requerir la revisión de una medida cautelar de prisión preventiva, cuando, por ejemplo, detectan que un prevenido se halla recluido por un tiempo superior a la pena mínima establecida para el hecho punible que se le imputa.

También debería ser objeto de revisión normativa, las reglas referente al inicio y a la progresividad del régimen penitenciario, para evitar que estas reglas no generen aporías ante circunstancias de mora judicial o de falta de infraestructura, dado que el condenado no puede cargar con las consecuencias de la demora en la definición de su situación procesal o por la falta de una infraestructura adecuada para que pueda acceder a los beneficios penitenciarios previstos en el Código de Ejecución Penal. La revisión de las normas contenidas en los artículos 42, 43, 54, 73, 76, 120 y 122 del Código de Ejecución Penal, deberían ser realizadas en atención a esas situaciones problemáticas que suscitan ante la realidad penitenciaria paraguaya.

Por último, en consonancia con la revisión de las normas citadas, se debería igualmente debatir sobre las posibilidades de ampliar las atribuciones del OTC, para que puedan ya realizar la evaluación inicial y de seguimiento a los prevenidos, en particular aquellos que se hallan acusados y a la espera de la sustanciación del juicio oral y de aquellos acusados que fueron condenados en juicio oral y que están a la espera de la confirmación de la condena.

Capítulo 3/

Síntesis

Para poder llevar adelante las recomendaciones, se podría implementar las siguientes estrategias:

3.1 Lobby técnico-político con autoridades nacionales y locales

A través del lobby técnico-político se podrá brindar información y asesoramiento técnico a los tomadores de decisiones, con el objetivo de que tomen conciencia de la importancia organizacional sobre los siguiente temas: (a) la necesidad de la promulgación de la carta orgánica del Ministerio de Justicia, que fortalezca la figura del Viceministerio de Política Criminal y que, bajo su dependencia, la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios ejecute sus políticas públicas penitenciarias, (b) fortalecer o contar con una nueva unidad de enlace y de seguimiento procesal con la finalidad de reducir la población de prevenidos dentro del sistema penitenciario, como así también fortalecer el Organismo Técnico Criminológico, como unidad clave para promover el acceso al periodo de prueba y de libertad condicional de los condenados, (c) establecer manuales o protocolos de procedimientos para dichas unidades organizaciones, (d) mejorar el sistema de información sobre las personas privadas de libertad, implementando un expediente electrónico único por cada privado de libertad, y (e) promover una conversión de ciertos centros penitenciarios en centros de prevenidos, lo que permitirá optimizar recursos humanos y materiales y facilitará el control de la situación procesal de los prevenidos.

3.2 Mesas de trabajo multilaterales

A través de las mesas de trabajo multilaterales se podrá buscar establecer un convenio para que el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial y la Policía Nacional puedan intercambiar información en relación a la situación procesal de los privados de libertad, lo que permitirá acordar un procedimiento estándar para el seguimiento de su situación procesal y la verificación de su situación cautelar y penal a los efectos de su egreso del sistema penitenciario. Además, se podría igualmente debatir los ajustes normativos en materia de ejecución penal y de seguimiento de la situación procesal de los prevenidos, con la finalidad de que el órgano administrativo de ejecución penal tenga un rol más activo en el control de las prisiones preventivas.

Referencias

- CARRANZA, Elías, HOUED, Mario, MORA, Luis Paulino y ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1983) *El Preso sin Condena en América y el Caribe*. ILANUD: San José de Costa Rica.
- CIDH (2017) *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.163.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICA CRIMINAL (2021) *Informe cuantitativo sobre el sistema penitenciario del Paraguay – Segundo semestre del 2021. N° 2/2021*. Ministerio de Justicia: Asunción.
- ONUDD (2008) *Manual para la gestión de archivos de prisioneros*. Naciones Unidas: Nueva York.
- ONUDD (2014) *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*. Naciones Unidas: Nueva York.
- ONUDD (2015) *Clasificación internacional de delitos con fines estadísticos. Versión 1.0*. Naciones Unidas: Viena.
- RICO, José M. (1998) *Crimen y justicia en América Latina. Siglo XXI*: México.
- VICEMINISTERIO DE POLÍTICA CRIMINAL (2022) *Informe de gestión del Viceministerio de Política Criminal*. Ministerio de Justicia: Asunción.

**El presente documento ha sido elaborado
con el apoyo financiero de la Unión Europea.**

**Su contenido es responsabilidad exclusiva del
Centro de Estudios Judiciales (CEJ)
y no necesariamente refleja
los puntos de vista de la Unión Europea.**



www.cej.org.py

