

# Situación carcelaria: Crítica e insostenible

Jorge Rolón Luna\*

Instituto de Estudios Comparados  
en Ciencias Penales y Sociales (Inecip)

*La crisis del sistema penitenciario paraguayo no es nueva. Una serie de factores se conjugan desde tiempos inmemoriales para determinar una situación que podríamos caracterizarla como terminal. Crítica desde hace un buen tiempo, comporta la situación actual caracteres estructurales y remotos en el tiempo, a los que se suman elementos nuevos que en realidad son nada más que lo mismo de siempre, aumentado cuantitativamente.*

## DIAGNÓSTICO

### *Marco legal*

Una detallada descripción del marco legal penitenciario obra en el mismo capítulo de la edición 2003 de este anuario. Podemos agregar a esto que la Ley N° 210/70 continúa vigente regulando el ámbito penitenciario y que lo novedoso es el hecho de que en el Senado se encuentra el anteproyecto de Código de Ejecución Penal, tal cual se había adelantado en la edición anterior, con todas las innovaciones detalladas ahí. Resumiendo, el código es parte de la reforma del sistema penal paraguayo y al tiempo que reglamenta los artículos constitucionales referidos a la pena y a la privación de libertad, completa la reforma aludida, complementando a la nueva normativa penal vigente<sup>1</sup>.

---

\* Colaboración: Elizabeth Flores y Hernán Mayor.

<sup>1</sup> Código Penal, Código Procesal Penal, Ley Orgánica del Ministerio Público.

## Principales decretos, acordadas y resoluciones que reglamentan y complementan la Ley 210/70

- Decreto N° 23.254/56 “Por el cual se crea la Dirección General de Institutos Penales de la República”.
- Decreto N° 21.006/03 “Por el cual se crea la estructura organizacional del Servicio de Atención a Adolescentes Infractores (Sennai), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo”.
- Resolución del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) N° 99/01 “Que establece el reglamento penitenciario, con carácter provisorio para los internos de penitenciarías y correccionales del país”.
- Resoluciones N° 98/02 y 83/03 “Que reglamentan las visitas privadas en los institutos penitenciarios del país”.
- Resolución N° 116/95 “Que señala procedimientos sobre las disposiciones de los artículos 3, 6, y 8 de la Ley 210/70”.
- Resolución N° 1.352/03 “Por la cual se dispone la visita de agentes fiscales a los establecimientos penitenciarios”.
- Acordadas de la Corte Suprema de Justicia N° 4/37, 9/44, 2/67, 30/96, 31/96, 60/97, 222/01, 85/98 y 222/01.

### *Descripción de la situación general*

La secular desidia estatal en el ámbito penitenciario no ha sido casual, ha sido absolutamente voluntaria, parte de una deliberada política criminal desconocedora de los derechos humanos más elementales. La larga tradición autoritaria o, puesto de otra forma, la ausencia de tradición democrática y la falta de práctica efectiva de sus valores, especialmente desde el Estado, han contribuido decididamente para que lo carcelario llegue a un estado insostenible, como se observa en Paraguay desde hace unos buenos años. Si los autoritarismos no tienen como prioridad el respeto de los derechos humanos de los *buenos ciudadanos*, cuando se trata de personas ligadas al delito de alguna u otra forma lo que sucede es obvio. En los últimos años esta situación no se ha alterado más que por ciertos hechos (positivos) aislados o por el empeoramiento de ciertas cuestiones, como la de la violencia intramuros o la sobrepoblación. A esta situación de carácter estructural, ya señalada en anteriores ediciones del Informe de Derechos Humanos, se pueden agregar ciertos elementos coyunturales para caracterizar alguna diferencia en relación a otros momentos.

Lo carcelario se enfrenta siempre a una cultura que considera éticamente aceptable —y positivo— tener encerrados a seres humanos en condiciones infrahumanas por el mero hecho de que sean

apenas sospechosos de —no se diga condenados por— haber cometido delitos. Y esto es algo que debe ser remarcado habida cuenta del importante porcentaje de internos procesados —y, por ende, no condenados, potencialmente inocentes— que se encuentran en nuestros establecimientos penitenciarios.

Es una letanía harto conocida referirse a los síntomas crónicos de la enfermedad del sistema: sobrepoblación penal, violación sistemática de los derechos humanos, infraestructura inadecuada, carencia en materia de servicios de educación y asistencia social, calamitosa situación sanitaria, ausencia de asistencia post-penitenciaria, mala alimentación, falta de personal técnico y profesional, muertes e inseguridad intramuros, falta de preparación del personal de seguridad, ausencia de tratamiento diferenciado, falta de separación de condenados y procesados, desconocimiento sistemático del principio de presunción de inocencia, imposibilidad de ejercicio intramuros de derechos procesales por parte de los internos, adolescentes en estado de abandono, corrupción endémica. Se trata de una realidad suficientemente diagnosticada, como ya se señaló más atrás<sup>2</sup>.

La coyuntura actual se caracteriza, sin embargo, por situaciones encontradas. Por un lado, la paulatina sustitución de viejos establecimientos penitenciarios<sup>3</sup>, y por otro lado la ausencia de una propuesta seria de solución del más grave problema que enfrenta el sistema penitenciario paraguayo: Tacumbú. En este último establecimiento se hacinan en la actualidad más de 3.000 internos, en un caótico conglomerado habitacional conventillesco, cuando la capacidad real del lugar da apenas para 700 a 900 internos. La mayor concentración de internos del país se da allí, representando un enorme riesgo diario para los internos, los funcionarios y las visitas. Las principales víctimas de ese peligro diario son, obviamente, los internos, siendo un hecho común las riñas, muchas de ellas con saldo mortal.

Si bien se inauguró (aunque su habilitación y efectivo funcionamiento se dará recién en enero del año 2005) un nuevo pabellón que albergará a los condenados del establecimiento separadamente de quienes sufren prisión preventiva (la gran mayoría), esa acción no permite entrever una solución radical al problema. Tal solución únicamente se dará con la construcción de varios establecimientos de diverso tipo y la demolición de la Penitenciaría Nacional.

---

<sup>2</sup> Confrontar: 1) Rolón Luna, Jorge (editor). "Casas de la violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en el Paraguay". Ministerio Público, Cámara Alta Latinoamericana de Juristas y Expertos en Ciencias Penitenciarias. Asunción, 1996. 2) CODEHUPY. "Derechos Humanos en Paraguay", años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003 (capítulo referente a la situación carcelaria).

<sup>3</sup> Encarnación y Concepción, que comenzaron a funcionar efectivamente este año.

Dirección General de Institutos Penales

Estadística de fallecidos, fugados y heridos del 15 agosto de 2003 al 30 de setiembre de 2004

DEPENDENCIA	FALLECIDOS		FUGADOS	HERIDOS	TOTAL
	Por heridas	Muerte natural			
1 Penitenciaría Nacional	23	19	22	107	<b>171</b>
2 Penitenciaría de Emboscada	8	2	6	44	<b>60</b>
3 Penit. Reg. de Encarnación	1	0	12	0	<b>13</b>
4 Penit. Reg. de Misiones	0	0	2	0	<b>2</b>
5 Penit. Reg. de Concepción	0	0	1	1	<b>2</b>
6 Penit. Reg. de Coronel Oviedo	0	1	7	1	<b>9</b>
7 Penit. Reg. de San Pedro	0	0	3	0	<b>3</b>
8 Penit. Reg. de Villarica	0	1	3	0	<b>4</b>
9 Penit. Reg. de Pedro J. Caballero	1	1	6	1	<b>9</b>
10 Penit. Reg. de Ciudad del Este	3	0	6	1	<b>10</b>
11 Correccional del Buen Pastor	0	0	9	1	<b>10</b>
12 Correc. Juana Ma. de Lara	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>24</b>	<b>77</b>	<b>156</b>	<b>293</b>

Por otro lado, la reforma del sistema penal paraguayo está a punto de completarse. En efecto, tal cual señaláramos anteriormente<sup>4</sup>, se encuentra hoy en estudio un anteproyecto de Código de Ejecución Penal. Este anteproyecto, una vez sancionado, completará el conjunto normativo penal, cuya reforma se inició con la sanción de un nuevo Código Penal (1997), continuó con la sanción de un nuevo Código Procesal Penal (1998) y con la sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público (2000). Mientras se está dando la concreción del último paso de esta reforma del sistema penal, y su paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, con todo lo que esto representa desde el punto de vista de la vigencia de los derechos humanos, van tomando fuerza las voces de la contrarreforma, acicateadas por una prensa a veces sensacionalista, a veces con concretos intereses políticos.

El tema que abordaremos es justamente uno relacionado con gran parte de las críticas que se han venido dando contra este giro copernicano que se está realizando en nuestra República. Es que el debate acerca de la reforma gira, casi exclusivamente, alrededor de sí misma, como si la reforma estructural del sistema penal paragua-

<sup>4</sup> Ver "Derechos Humanos en Paraguay 2003", capítulo referido a la situación penitenciaria.

yo se redujera a él. La referencia es a las medidas alternativas y sustitutivas de la prisión preventiva y de la ejecución de la condena, que parecen ser el aspecto “diabólico” de la reforma. Al menos si nos atenemos a las repetidas declaraciones de abogados, políticos, policías, periodistas y de cualquiera que crea tener una opinión al respecto. Se le atribuye, entre otras cosas, el auge de los delitos violentos y contra la propiedad (y, por ende, de la falta de seguridad ciudadana), debilidad contra el crimen, impunidad de los criminales<sup>5</sup>, hasta el ser cómplice de la corrupción. Cada vez que se produce algún hecho delictivo que produce conmoción, se provoca el clamor popular, señalando a la nueva normativa como la responsable de estos delitos, como si antes no se hubieran dado este tipo de situaciones. No cabe duda de que hubo un incremento de la criminalidad (de cierto tipo), pero de ahí a afirmar que el delincuente delinque tomando en consideración el Código Penal o el Código Procesal Penal, y obviando la espectacular crisis social y el aumento geométrico de la pobreza y de la exclusión que se dio en los últimos años, —como si el delito fuera un fenómeno tan simple—, hay un muy largo trecho. Se puede decir, con toda seguridad, que esta “satanización” es errónea, equivocada, injustificada, apresurada, carente de solidez argumental y, en muchos casos, intelectualmente deshonesto.

Obviamente que se entrevé la relación que existe entre las medidas alternativas y sustitutivas a la prisión preventiva y el tema que nos ocupa. Pero es menester clarificar que existe un impacto directo de

---

<sup>5</sup> A este respecto, es interesante considerar este editorial recientemente publicado por un diario de Asunción: **“la legislación actual es complaciente con los criminales (...)**. Esto se suma a una legislación penal tolerante que facilita, por ejemplo, la rápida libertad de los criminales a través de las cuestionadas medidas sustitutivas de prisión. Desde el mismo momento en que la filosofía del Código Procesal Penal invierte el orden lógico de la naturaleza de la investigación de los delitos y crímenes, al ponerla en manos de personas que por preparación y vocación no reúnen las aptitudes necesarias para desarrollar esa actividad, no es extraño que las cosas se hayan desarrollado de la forma conocida. Es que el Código Procesal Penal pretende convertir al fiscal en policía, sin serlo; por tanto, es lógico que con frecuencia los crímenes más horrendos no resulten aclarados o que el sospechoso se escape. Al disponer en su art. 52 que “los agentes fiscales dirigen la investigación de los hechos punibles”, arrancó su función natural al único órgano que por naturaleza y vocación debe ser el indicado para realizar esa actividad: la Policía (...). Eso ha sido un grave error y de ninguna manera ha pasado a ser una justificación razonable, por cuanto que ha venido a vaciarle a la Policía de su actividad propia, siendo su consecuencia más nefasta la incapacidad absoluta del sistema de seguridad actual (Ministerio Público, órganos auxiliares y Policía Nacional) para enfrentar con éxito el incremento exponencial de la criminalidad. La sucesión de desórdenes e inseguridades que sacuden a la nación de todos los lados posibles encuentra un caldo de cultivo propicio en una legislación complaciente con la criminalidad, con operadores de la ley y la justicia sin ninguna preparación para enfrentarla. Por tanto, estas circunstancias deben ser razón suficiente para instrumentar reformas adecuadas que permitan efectivamente combatir y prevenir el crimen (...)” (diario *Abc Color*, 22 de setiembre de 2004, pág. 10).

la aplicación o no de las medidas antedichas sobre el sistema penitenciario, tema sobre el que haremos hincapié.

### Casos

En este apartado se abordarán dos temas de suma trascendencia. Por un lado, algo que tiene que ver con la reforma penal y que tiene directo impacto sobre el sistema penitenciario. A partir de la comisión de ciertos hechos delictivos en la primera mitad de año y de la inmensa conmoción social que éstos produjeron, se dio inicio a una campaña contra la reforma, de la que fueron parte principalísima vastos sectores de la prensa, algunos voceros policiales y también el mismo ministro del Interior. Los ataques a la reforma, con escasa argumentación y mucha demagogia, iban dirigidos indistintamente al Código Penal y al Código Procesal Penal, a veces contra ambos, y la mayoría de las veces confundiendo dichos cuerpos legales. Dicha campaña dirigió sus ataques especialmente contra la vigencia (y aplicación) de las medidas alternativas y sustitutivas de la prisión preventiva. En una peligrosa perversión semántica, se habló en la mayoría de los casos de castigo a los delincuentes, cuando apenas eran imputadas ciertas personas con respecto a la comisión de ciertos hechos delictivos. Esa visión del castigo anticipado tomó carta de ciudadanía y adquirió el rango de verdad indiscutible desde ciertos espacios mediáticos. Tal es así que hoy es muy complicado defender el elemental principio de inocencia, habida cuenta de lo arraigada que se encuentra esta visión de castigar al sospechoso, al indiciado o al imputado por la comisión de algún delito o crimen.

La campaña fue tan intensa que los jueces prácticamente fueron conminados a no otorgar más las famosas medidas. Esta conminación surgió de esa campaña mediática que, como se señaló, consideraba directamente como criminales a sospechados, imputados y acusados de la comisión de algún delito. Pero no fue únicamente consecuencia de la presión de los medios, ya que la Corte Suprema de Justicia, como consecuencia de estos hechos, dictó una acordada reglamentando el otorgamiento de las medidas sustitutivas y alternativas a la prisión preventiva<sup>6</sup>, poniendo mayor presión sobre los ma-

<sup>6</sup> Acordada N° 319 "Que reglamenta la concesión o revocación de medidas cautelares".

gistrados penales y también sobre fiscales y policías<sup>7</sup>. Esto, a su vez, ya había sido precedido por dos “instructivos” de la Fiscalía General del Estado, en los cuales se presionaba, esta vez a los fiscales, para que no consientan o soliciten la aplicación de medidas sustitutivas. Esto pasó sin que se arguyan serias razones de política criminal para tal instrucción, sino únicamente con el único propósito de “(procurar) atenuar la alarma social de inseguridad e impunidad”<sup>8</sup>. Para rematar

—<sup>7</sup> “Art. 1. Reglamentación del inciso 1) del art. 247 de la Ley 1.286/98. A los efectos de reglamentar el inciso 1) del art. 247 del Código Procesal Penal, se dispone que todos los jueces Penales de la República deberán contar con los antecedentes penales como parte de los datos personales del imputado, para la disposición o revocación de la medida cautelar (...). Art. 5. Los jueces, para conceder las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, deberán contar con la información completa sobre las personas que ofrezcan caución y, sobre todo, conocer su solvencia económica, de manera que se tenga la certeza suficiente en caso que sea necesario ejecutar la caución que se presta. Los magistrados que incumplen tales disposiciones serán pasibles de las responsabilidades que en derecho correspondan (...). Art. 9. Remisión de antecedentes. Disponer que todas las Oficinas de Estadísticas de la República remitan las resoluciones dictadas por los jueces penales que dispongan o revoquen medidas cautelares de carácter personal al presidente de su circunscripción judicial respectiva; y los asientos zonales a la Oficina de Estadística Penal de la capital, a fin de que ésta a su vez envíe: a) al presidente de la Corte Suprema de Justicia, b) al presidente de la Sala Penal y c) al Superintendente General de Justicia. Art. 10. Responsabilidad del Ministerio Público. La presente acordada no exonera a los fiscales penales de la responsabilidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 302 del Código Procesal Penal, quedando abierta la posibilidad, en caso de la omisión del mismo, de remitir los antecedentes al fiscal general del Estado a los efectos de disponer las medidas disciplinarias regladas en la Ley 1.562/00 Orgánica del Ministerio Público. Art. 11. Responsabilidad de la Policía Nacional. Esta acordada tampoco exonera a la Policía Nacional de la responsabilidad de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 22 de la Ley 1.562/00; y en el supuesto de inobservancia del mismo, la Corte Suprema de Justicia se halla facultada a remitir los antecedentes al ministro del Interior y al comandante de la Policía Nacional”.

<sup>8</sup> “Que con motivo de la ola de violencia sufridas (sic) por la ciudadanía en todo el territorio nacional, especialmente en los hechos punibles contra la propiedad de las personas, aparejada (sic) de lesiones graves, amenaza contra la vida, entre otros, se requiere de una respuesta tendiente a dar mayor efectividad en la persecución penal, que sin desconocer el más mínimo derecho de los procesados, se procure atenuar la alarma social de inseguridad e impunidad (...). El Ministerio Público adopta como política criminal: 1) procurar desde el rol procesal de la representación fiscal, no aplicar y/u otorgar las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, en los siguientes casos: a) de aprehensión en flagrancia (artículo 239 del Código Procesal Penal) en la comisión de hechos punibles contra la vida, la integridad física, contra la libertad, contra la autonomía sexual y contra la propiedad; b) en los casos de crímenes cuando al inicio de la investigación existan serios indicios de prueba que comprometan la responsabilidad de una persona; c) en los casos de delitos, como hurto, apropiación, robo leve y otros hechos punibles similares, cuando el autor o participe registre en sus antecedentes la comisión reiterada de estos ilícitos (...)” (Ministerio Público. Fiscalía General del Estado. Instructivo General para Agentes Fiscales. 22 de agosto de 2002).  
“(...) corresponde reiterar el Instructivo General de fecha 22 de agosto de 2002, que reitera la política general adoptada por el Ministerio Público con relación a la aplicación de ‘Medidas alternativas’ según se transcribe: a) de aprehensión en flagrancia (art. 239 del Código Procesal Penal) en la comisión de los hechos punibles contra la vida, contra la integridad física, contra la libertad, contra la autonomía sexual y contra la propiedad; b) en los casos de crímenes, cuando al inicio de las investigaciones existan serios elementos de pruebas que comprometan la responsabilidad de una persona; y c) en los casos de delitos, como hurto, apropiación, robo leve y otros hechos punibles similares, cuando el autor o participe registre en sus antecedentes la comisión reiterada de estos ilícitos (...)” (Ministerio Público. Fiscalía General del Estado. Instructivo General Público para Agentes Fiscales. 26 de junio de 2003).

esta presión ilegal ejercida sobre fiscales para que ignoren disposiciones y principios constitucionales y legales, en una carta posterior el fiscal general del Estado recuerda a los agentes fiscales que las disposiciones mencionadas “se encuentran plenamente vigentes” y que su cumplimiento es “obligatorio”, debiendo ser comunicada dentro de las 24 horas toda disposición en contrario, siendo “pasible de análisis, para una posterior remisión de los antecedentes al órgano de control disciplinario” toda medida “adoptada en contra de la instrucción general”. Es preocupante que desde la Fiscalía General, “circulares” y “cartas” dejen sin efecto nada más y nada menos que disposiciones constitucionales y legales.

Esto derivó en una situación muy delicada, pues el dictado de medidas cautelares de custodia se disparó en esos meses provocando un aumento importante de la población penal en los superpoblados establecimientos penitenciarios del país. Esto ha sido particularmente grave en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, donde la población de internos sobrepasó el número de 3.000, convirtiendo definitivamente a ese maltrecho y superpoblado establecimiento en una megacárcel en razón del número de sus huéspedes.

Estos cuadros, confeccionados en base a datos obtenidos en la Dirección de Establecimientos Penales, muestran la escalada, que obedece principalmente, de acuerdo a nuestra opinión, a las circunstan-

**CUADRO 1**  
*Establecimientos penitenciarios – Año 2004*

	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Aumento de poblac.	Incremento
<b>Nacional</b>	2.678	2.662	2.687	<b>2.682</b>	2.905	2.942	<b>3.031</b>	349	<b>13,01%</b>
<b>Emboscada</b>	197	218	200	<b>234</b>	221	249	<b>247</b>	13	<b>5,56%</b>
<b>Encarnación</b>	474	471	449	<b>449</b>	472	680	<b>503</b>	54	<b>12,03%</b>
<b>Misiones</b>	140	142	153	<b>153</b>	162	166	<b>172</b>	19	<b>12,42%</b>
<b>Concepción</b>	238	239	243	<b>290</b>	312	314	<b>326</b>	36	<b>12,41%</b>
<b>Cnel. Oviedo</b>	408	406	409	<b>481</b>	472	514	<b>469</b>	- 12	-2,49%
<b>San Pedro</b>	104	93	97	<b>99</b>	98	111	<b>111</b>	12	<b>12,12%</b>
<b>Villarica</b>	192	199	194	<b>240</b>	216	224	<b>228</b>	- 12	-5%
<b>P. J. Caballero</b>	188	188	195	<b>199</b>	215	217	<b>221</b>	22	<b>11,06%</b>
<b>Ciudad del Este</b>	532	544	560	<b>539</b>	613	631	<b>661</b>	122	<b>22,63%</b>
<b>Buen Pastor</b>	165	178	167	<b>177</b>	198	202	<b>205</b>	28	<b>15,82%</b>
<b>Juana Ma. Lara</b>	29	36	35	<b>34</b>	35	38	<b>47</b>	13	<b>38,24%</b>
<b>Total de esta- blecimientos</b>	5.345	5.376	5.389	<b>5.577</b>	5.919	6.288	<b>6.221</b>	<b>644</b>	<b>11,55%</b>



Penitenciaría Nacional de Tacumbú – Año 2004

Mes	Entrada	Salida	Entrada-salida
Enero	100	101	- 1
Febrero	80	77	+ 3
Marzo	173	109	+ 64
Abril	201	189	+ 12
Mayo	198	194	+ 4

cias señaladas, no descartándose, por supuesto, que este aumento de la población penitenciaria pueda obedecer también a otras razones.

Lo importante de señalar en relación a esta cuestión es la ausencia de una política criminal de parte del gobierno. Esto se expresa en las voces discordantes de importantes referentes de este sector. Por un lado, el ministro del Interior, en ese entonces Orlando Fiorotto, arremetió contra los jueces por liberar a delincuentes y los instó a desconocer el principio de la excepcionalidad de la prisión preventiva, establecido en la misma Constitución de la República. Por otro lado, el ministro de Justicia, Juan Darío Monges, clamó por una aplicación más racional de las medidas cautelares de custodia y advirtió constantemente acerca de la inminencia del colapso del sistema carcelario de continuar en aumento el encarcelamiento de imputados y acusados por la comisión de delitos.

Si la política criminal del gobierno privilegiará la represión (prisión preventiva no como excepción, sino como regla), el gobierno debería tener siquiera un plan de cómo eso impactará en la tasa de “prisonización”, cómo ese aumento impactará en la capacidad y en el manejo de los establecimientos penitenciarios en sus distintos aspectos: alojamiento, alimentación, salud, seguridad, entre los principales<sup>9</sup>. Así, se observa cómo ese apelo a la aplicación indiscriminada de la prisión preventiva es irracional y no es parte de una coherente política de combatir la criminalidad, sin mencionar que riñe con preceptos constitucionales y legales y que la política de mano dura ha demostrado ser un fracaso donde se la haya aplicado.

Las campañas mediáticas y su impacto en la actitud de los jueces penales parece ser cíclica. Cada vez que la opinión pública se ve impactada por un hecho criminal que produce impacto social, los jueces tienden a ser inflexibles en la aplicación de la prisión preventiva.

<sup>9</sup> No colocamos otros aspectos que deberían ser tenidos en cuenta, como educación, tratamiento, asistencia social. Estos servicios prácticamente no existen en nuestro sistema penitenciario.

Si bien serán necesarios estudios más profundos para comprobar más acabadamente esa hipótesis, este año se observa como en junio se produjo una disparada muy llamativa en el dictado de órdenes de prisión preventiva. Creemos que eso obedeció al impacto que causó el violento homicidio de un joven estudiante secundario y a la fuerte campaña mediática contra las medidas alternativas y sustitutivas a la prisión preventiva<sup>10</sup> resultante de ese crimen. Hechos de similares características produjeron el efecto señalado, siendo éste un fenómeno que debería ser estudiado más detenidamente y evaluadas sus diversas consecuencias. Lo que sí podemos decir es que el aumento de las órdenes de prisión preventiva tiene un impacto directo sobre la sobrepoblación penitenciaria que se observa en algunos establecimientos, con las consabidas consecuencias negativas que esto tiene en lo atinente a los derechos humanos de los internos e internas alojados en los establecimientos penitenciarios del país.

Otro tema ineludible es la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Panchito López”. El Estado paraguayo había sido demandado a raíz de las pésimas condiciones de alojamiento y a la perenne situación de maltrato en la que vivían los adolescentes privados de su libertad en ese establecimiento. Estando la demanda en proceso de solución amistosa se produjeron tres incendios<sup>11</sup>, lo que llevó a la interrupción de las negociaciones y a la sentencia a la que se hará referencia más adelante.

Antes, es preciso hacer un poco de historia. El 14 de agosto de 1996 el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y la Fundación Tekojoja presentaron la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>12</sup>. El 27 de agosto de 1996 la comisión procedió a abrir el caso bajo el N° 11.666. El 27 de abril de 1997 los peticionarios manifestaron su disposición de llegar a un arreglo amistoso, por lo que el 8 de mayo del mismo año la CIDH se puso a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa. El 23 de marzo de 1999, en el marco de una reunión de solución amistosa en la sede de la comisión, el Estado se comprometió a presentar un cronograma sobre las actividades que se estaban realizando para el cierre definitivo del instituto. En julio de 1999 el Estado presentó un cronograma de actividades tendientes al cierre definitivo del estable-

<sup>10</sup> De hecho, una consecuencia de ello fue la Acordada N° 319/04, del 4 de junio de este año, dictada por la Corte al calor del reclamo de la opinión pública y que fuera mencionada precedentemente.

<sup>11</sup> En el primer incendio, producido el 10 de febrero de 2000, fallecieron nueve internos. Otro interno falleció como consecuencia de un disparo recibido en el tercer incendio producido el 25 de julio de 2001.

<sup>12</sup> Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: “Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay”. Sentencia del 2 de septiembre de 2004.

cimiento, en el cual se proyectaba el traslado definitivo de las presuntas víctimas para finales de noviembre del mismo año.

El 11 de febrero de 2000 ocurrió el primer incendio en el instituto, sobre cuyos hechos el Estado envió un informe a la CIDH el 20 de marzo de 2000, en respuesta a una petición de ésta del 24 de febrero del mismo año. El 4 de abril de 2000, dentro del marco del proceso de solución amistosa, Paraguay informó a la comisión sobre el traslado de cuarenta adolescentes al Centro Educativo Integral de Itauguá.

El 10 de octubre de 2000 la CIDH, durante su 108° período de sesiones, celebró una nueva audiencia, en la cual el Estado asumió nuevamente el compromiso de cerrar definitivamente el Instituto “Panchito López” en un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de la audiencia. La comisión dispuso que si una vez vencido dicho término el instituto no se hubiera cerrado definitivamente, concluiría su intervención como órgano de solución amistosa y proseguiría con la tramitación del caso, de conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos.

El 1 de marzo de 2001, después de un segundo incendio ocurrido el 5 de febrero de 2001 en el instituto, la CIDH celebró una nueva audiencia. En ella Paraguay se comprometió por tercera vez a cerrar definitivamente el instituto a más tardar a fines de junio de 2001. La comisión declaró que de no efectuarse dicho cierre en el mencionado término, que consideró improrrogable, concluiría su intervención como órgano de solución amistosa y proseguiría con la tramitación del caso, de conformidad con la convención.

El 25 de julio de 2001 se produjo un nuevo incendio en el instituto, y en esa fecha los peticionarios se retiraron del proceso de solución amistosa. El 26 de julio de 2001 se puso fin al proceso de solución amistosa. La CIDH solicitó al Estado que presentara sus observaciones finales sobre el fondo de la petición en el plazo de dos meses y fijó una audiencia para la discusión del tema.

El 20 de mayo de 2002 la CIDH sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una demanda contra el Estado del Paraguay, la cual se originó en la denuncia N° 11.666, recibida en la secretaría de la comisión el 14 de agosto de 1996. La comisión presentó la demanda con base en el artículo 61 de la Convención Americana de Derechos Humanos con el propósito de que la Corte Interamericana decidiera si el Estado violó, en relación con la obligación establecida en el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de dicho tratado, el artículo 4 (derecho a la vida) de la convención por la muerte de los adolescentes internos ocurrida como consecuencia de un incendio, y del adolescente fallecido por un disparo. Asimismo, la CIDH solicitó que la Corte Interamericana decidiera si el Estado violó el artículo 5

(derecho a la integridad personal) de la Convención Americana, en relación con la obligación establecida en su artículo 1.1, por las heridas e intoxicaciones ocasionadas en tres incendios en el instituto a los 35 adolescentes.

De igual manera, la CIDH solicitó a la Corte Interamericana que declarara la violación de los artículos 5 (derecho a la integridad personal), 7 (derecho a la libertad personal), 19 (derechos del niño), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, todos ellos en relación con la obligación establecida en el artículo 1.1, en perjuicio de los adolescentes internos en el Instituto de Reeducción “Coronel Panchito López” entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001, y de aquellos internos que posteriormente fueron remitidos a las penitenciarías de adultos del país.

La CIDH argumentó que este instituto representó el mantenimiento de un sistema de detención contrario a todos los estándares internacionales relativos a la privación de libertad de adolescentes, debido a las supuestas condiciones inadecuadas bajo las cuales estaban recluidos éstos, a saber: sobrepoblación, hacinamiento, insalubridad, falta de infraestructura adecuada, así como guardias carcelarios insuficientes y sin capacitación adecuada.

Según la CIDH, con posterioridad a cada uno de los tres incendios la totalidad o parte de las víctimas fueron repartidas en las penitenciarías para adultos del país. Además, se alegó que la gran mayoría de los adolescentes trasladados a las penitenciarías para adultos estaban sin condena, con la agravante de que se encuentran dispersos por el territorio nacional, alejados de sus defensores legales y de sus familiares. Igualmente, la CIDH solicitó a la Corte Interamericana que, de conformidad con el artículo 63 de la Convención de Derechos Humanos, ordenara al Estado que garantice a las víctimas y, en su caso, a sus familiares, el goce de los derechos conculcados. Además, se solicitó al tribunal que ordenara a Paraguay la adopción de determinadas medidas de reparación pecuniarias y no pecuniarias.

Sobre el primer caso<sup>13</sup>, el juez interamericano Antonio Cançado Trindade señaló que “hubo una clara violación del principio de presunción de inocencia, en detrimento de la casi totalidad de los internos en el Instituto ‘Panchito López’”. La Corte Interamericana juzgó las violaciones que soportaron los adolescentes internados en este instituto desde el año 1996 hasta el 2001, no sólo por los incendios ocurridos, sino también por el hacinamiento y la falta de garantías y de protección del Poder Judicial.

— <sup>13</sup> Ver diario *Última Hora*, edición del 27 de setiembre de 2004.

Por estas razones condenó a Paraguay a pagar una indemnización de 3.659.000 dólares americanos, más 5.000 dólares a la Fundación Tekojoja y 12.000 dólares al Tekojoja Cejil por reposición de gastos de la demanda.

El juez Antonio Cançado Trindade destacó que el Estado paraguayo reconoció “el alto índice de procesados sin condena” que había en el “Panchito López” y esto contribuyó para su condena.

El juez agregó que la Corte Interamericana dio por probados los hechos de que los internos del Instituto “Panchito López” en su “gran mayoría” se encontraban procesados “sin sentencia” y además no estaban separados de los condenados. Explicó que aquí hubo una violación de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana declaró que el Estado paraguayo incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y violó el derecho a las garantías judiciales en perjuicio de todos los adolescentes internos del instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001. El Estado paraguayo violó los derechos a la vida y a la integridad personal en perjuicio de todos los internos en el Instituto “Panchito López” entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001. Hubo 12 internos fallecidos, numerosos heridos y familias desatendidas.

El Estado paraguayo incumplió además el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y violó el derecho a las garantías judiciales de los adolescentes. Pasó por encima el derecho a la protección judicial en perjuicio de 239 internos que pidieron hábeas corpus.

Esta dura decisión de la Corte Interamericana viene a ratificar algo que se viene denunciando desde hace muchos años: las pésimas condiciones de vida de las personas privadas de libertad en Paraguay y la constante violación que sufren en sus derechos humanos más elementales<sup>14</sup>. Los argumentos de la sentencia son una dura crítica al Estado paraguayo y deben tener como consecuencia una revisión de todo lo actuado en estos años y una investigación que lleve a la sanción de sus responsables, ya sea por omisión o por comisión.

<sup>14</sup> A este respecto, ver “Informe de Derechos Humanos”, capítulo referente a la situación penitenciaria, de los años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2001, 2002 y 2003.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de este apartado tienen muchas similitudes con otras que se han hecho en ediciones anteriores del Informe de Derechos Humanos.

- **Mejoramiento de la condición y tratamiento de los internos:** en el Informe de Gestión del Poder Ejecutivo se habla de la aplicación de modelos de reinserción al condenado, dando énfasis al respeto a los derechos humanos, dotando de una administración responsable a los establecimientos, capacitando al personal penitenciario, ocupando plenamente el tiempo de los condenados y reclusos por prisión preventiva. Ésta no debe ser una mera intención del Ejecutivo; debe traducirse en medidas concretas que hagan viable lo antes mencionado. El modelo que se pretende implementar en el año 2005 en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú (pabellón Esperanza) podría convertirse en válido si realmente gira en torno a un trato humano al interno condenado, y no solamente a su ocupación laboral. Esto se debe reforzar con mejoras edilicias y reemplazo de algunos establecimientos hoy día inservibles (Coronel Oviedo, Tacumbú, por citar algunos), buscando además paliar el problema de la superpoblación penitenciaria. Se deberá contar con un plan que permita a mediano plazo, al menos, el fin de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, la cual debe ser definitivamente clausurada.
- **Adecuación del sistema penitenciario al ordenamiento político y jurídico de la República:** es de esperar que para el año 2005 se encuentre en vigencia el Código de Ejecución Penal, hoy en estudio en el Congreso.
- **Asegurar la disponibilidad de personal capacitado para el permanente mejoramiento del sistema:** cada año que pasa se repite la historia: no se observan cambios en lo atinente a una mejora salarial y a un plan de capacitación del personal penitenciario. La corrupción y la corruptibilidad de los funcionarios penitenciarios tienen como algunas de sus causas la falta de preparación, sus magros salarios y la ausencia de control de la función penitenciaria.
- **Mayor atención por parte del Poder Legislativo a las iniciativas en materia normativa presentadas en pos de la reforma penitenciaria.** El proceso de estudio del Código de Ejecución Penal adolece de una lentitud que no se compadece de la necesidad imperiosa de contar con ese cuerpo legal. Cabe recordar además que el Congreso ha sido responsable de la disminución de los ingresos para la construcción y refacción de

penitenciarias mediante la reforma de la Ley N° 1.273/98<sup>15</sup>, al sancionar la Ley N° 2.046/02<sup>16</sup>, destinando tan sólo el 10% de las tasas penitenciarias para ese fin. Referentes del Congreso se han comprometido a modificar esta ley, sin existir ninguna novedad hasta la fecha.

- **Otro factor preocupante es la reforma del Código Procesal Penal.** La referencia es a la iniciativa de modificar lo atinente al otorgamiento de medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva, que ya posee media sanción de la Cámara de Diputados, y que, de aprobarse, causará un incremento abrupto en el número de internos de los establecimientos penales del país.
- **Respeto al derecho a sufragio de los internos sin condena:** dado que existe un gran número de personas privadas de libertad sin sentencia definitiva, es menester ir pensando cómo se puede en adelante evitarles una de las penalizaciones no previstas constitucionalmente, legalmente, cual es la pérdida de sus derechos ciudadanos al momento de cumplir con una medida cautelar de privación de libertad<sup>17</sup>. Sin embargo, una disposición del Código Electoral los priva del derecho al voto, estableciendo que toda persona privada de libertad por orden judicial no tendrá derecho al voto. Dicha norma debe ser derogada<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Ley 1.273/98 "Que reglamenta el uso de ingresos de tasas judiciales".

<sup>16</sup> Ley 2.046/02 "Que modifica la Ley 1.273/98".

<sup>17</sup> Artículos 153, 117 y 118.

<sup>18</sup> Artículo 91, inciso e, Ley N° 834/96 "Que establece el Código Electoral".