

La crisis del sistema penitenciario paraguayo no es nueva

Elizabeth Flores Negri

Hernán Mayor

Jorge Rolón Luna

*Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
(INECIP - PARAGUAY)*

Hablar de la cárcel en Paraguay es referirse a uno de los ámbitos en donde el Estado paraguayo ha demostrado más feblemente su incuria y su falta de disposición para actuar de acuerdo con las normas constitucionales, internacionales y legales vigentes. Y decir eso no es poco, habida cuenta de la realidad institucional, social y económica del país.

MARCO NORMATIVO

En 1970, tres años después de la promulgación de la Constitución de 1967, el Poder Ejecutivo se decide a reformar el régimen legal penitenciario elaborando una ley para el efecto (N° 210/70). Este cuerpo legal toma como modelo a la “Ley Penitenciaria Nacional complementaria al Código Penal” de la República Argentina, que fue puesta en vigencia por el Decreto Ley N° 412 del 14 de enero de 1958. La ley argentina toma a su vez como modelo de sus normas a las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos” concebidas por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, que preparó una serie de reglas que la sociedad de naciones hizo suya en 1934. Al organizarse las Naciones Unidas posteriormente, la citada Comisión tomó el texto de las “Reglas” para su presentación al Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente que se celebró en Ginebra en el año 1955. Tras haber sido aprobada por el citado congreso, el Consejo Económico y Social las aprobó el 31 de julio de 1957.

La ley 210/70 es en su mayor parte una simple copia del referido decreto ley, de lo que se infiere que la ley penitenciaria paraguaya ha recibido de manera indirecta las principales disposiciones de dichas “Reglas Mínimas”. Sin embargo, es menester señalar que la mencionada norma se aparta de ellas al asignarle mayor poder, en

materia disciplinaria, a las autoridades administrativas. Es importante destacar que este cuerpo normativo incorporó, por primera vez, el concepto de readaptación y tratamiento penitenciario, aún y cuando en la práctica no hayan sido desarrollados.

Entre finales del año 1997 y comienzos del año 1998 cobra vigencia el nuevo ordenamiento jurídico - penal, el cual incide, a su vez, en el sistema penitenciario. El Código Penal introduce una importante reducción de los marcos penales, la incorporación de sanciones alternativas a la prisión, la prescindencia de la pena en algunos hechos punibles (atendiendo al daño producido o a las condiciones personales del autor) y nuevos criterios para la medición de la pena.

Con la Ley 1.444/99 (Ley de Transición) entra en vigencia parcialmente el Código Procesal Penal y con ello se permite la aplicación de una serie de mecanismos alternativos para la solución de conflictos que permiten la prescindencia de la sanción penal o bien la agilización del procedimiento para la imposición de la misma (procedimiento abreviado). También se viabiliza la solución de los conflictos de acuerdo a los intereses de la víctima (aplicación del criterio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento y de la condena y la conciliación).

La vigencia plena del Código Procesal Penal, en marzo del 2001, además de la introducción de los mecanismos de resolución de conflictos alternativos al procedimiento, establece el uso de la prisión preventiva como último recurso, permitiendo la aplicación de medidas sustitutivas y/o alternativas y crea la figura del juez de ejecución como órgano contralor de la ejecución de la pena. Lo más importante de la vigencia del Código Procesal Penal constituye, sin embargo, la creación del juez de ejecución penal.

El marco constitucional establece los siguientes principios:

- readaptación social y protección de la sociedad como objeto de las penas;
- excepcionalidad de la prisión preventiva.

EVALUACIÓN DE AVANCES

Después de una larga evolución de la concepción del *derecho a castigar* que tiene el Estado, la mayoría de los pueblos *civilizados* han optado por asignar a la pena una finalidad altruista y utilitaria, la de rehabilitar al delincuente, readaptarlo a los patrones de conducta socialmente aceptados. Nuestra constitución y la legislación, en sus diversos cuerpos normativos, consagra estos principios, como se ha señalado¹.

No obstante, a pesar de estar legalmente vigente el paradigma de la *rehabilitación*, poco o nada se ha hecho por aplicar las formulas legislativas concebidas, supuestamente, para la consecución de dicha meta. De hecho, a pesar del reconocimiento expreso de la necesidad de respeto de los derechos elementales de las personas

¹ "Las sanciones penales tendrán por objeto la protección de los bienes jurídicos y la readaptación del autor a una vida sin delinquir" (artículo 3 del Código Penal).

privadas de libertad como fundamento indispensable para cualquier tipo de tratamiento, los mismos aún sufren en la actualidad terribles atropellos y vejaciones.

Existen en la actualidad un total de 11 establecimientos penitenciarios distribuidos de la siguiente manera:

- Penitenciaría Regional de Tacumbú (Asunción): alberga sólo a adultos del sexo masculino que han cumplido los 18 años. En este sentido, cabe aclarar que a partir de la vigencia de la ley N° 2.169/03, promulgada el 15 de julio de este año, la mayoría de edad se adquiere dos años antes de lo previsto por la legislación anterior. Este hecho ha producido alarma en la administración penitenciaria, ya que este penal atraviesa terribles condiciones de hacinamiento y escasez de recursos, que serían agravadas al límite del colapso, con la afluencia de más internos, de aplicarse tajantemente el criterio establecido en la ley mencionada.
- Correccional de Mujeres “Casa del Buen Pastor” (Asunción): institución destinada a la reclusión de mujeres adultas y adolescentes.
- Centro Educativo Integral de Itauguá: institución que aloja a adolescentes del sexo masculino (menores de 18 años) infractores de la ley penal. En este establecimiento también ha surtido sus efectos la ley N° 2.169/03, ya que se ha tenido que improvisar la separación de los menores de 18 años de los que ya han cumplido esa edad y no superan los 20 años, de modo a no tener que trasladarlos a Tacumbú o a otras penitenciarías regionales para cumplir con el precepto legal que obliga a mantener separados a adultos y adolescentes;
- Penal de Máxima Seguridad de Emboscada: destinado a internos considerados “de alta peligrosidad”. Cabe acotar que este establecimiento, antiguamente habilitado solo para adultos del sexo masculino, hoy alberga también a adolescentes y mujeres dentro de un mismo predio.
- Penitenciaría Regional de Villarrica: alberga a jóvenes y adultos de ambos sexos.
- Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo: alberga a jóvenes y adultos de ambos sexos.
- Penitenciaría Regional de Ciudad del Este: destinada a internos del sexo masculino que hayan o no cumplido la mayoría de edad. Colindante a este penal, pero separado físicamente, está otro establecimiento, denominado “Juana María de Lara”, en el cual se encuentran recluidas mujeres adultas y adolescentes.
- Penitenciaría Regional de San Pedro: alberga a mujeres, adolescentes y adultos varones.
- Centro de Rehabilitación Social de Encarnación: inaugurado el 7 de mayo de 2003; y
- Centro de Rehabilitación Social de Concepción: inaugurado el 25 de junio de 2003.

En el caso de estos dos últimos establecimientos, debe resaltarse que son construcciones diseñadas en base a un modelo de construcción penitenciaria. Están ubica-

dos en terrenos de 10 hectáreas y poseen una capacidad de albergue para unas 400 personas aproximadamente. Contemplan espacios destinados a celdas, sanitarios, comedores, cocinas, aulas, talleres, sanidad, visitas y amplios patios interiores.

Dichas edificaciones costaron al Estado aproximadamente de Gs. 10.950.000.000, entre el costo de las obras civiles y el equipamiento correspondiente.

En el caso particular del Centro de rehabilitación social de Concepción, debe destacarse que merced a la donación de la gobernación del antiguo predio penitenciario al Ministerio de Justicia y Trabajo podrán funcionar en locales separados los reclusorios de adultos varones (nuevo edificio) y adolescentes y mujeres (en el antiguo establecimiento). Esta separación propiciará una mejor y más diferenciada atención a los internos e internas de esa regional.

Derechos consagrados - derechos conculcados

Si bien el principio de la rehabilitación lleva en sí el ideal de respeto a los derechos humanos fundamentales, no obstante, tanto en la legislación internacional vigente en nuestro país, en el derecho comparado como en la legislación internacional, se consagran además otros derechos que se conectan con nuestro tema de estudio:

- a la vida;
- a la integridad física, psíquica y moral;
- a la libertad personal;
- a una vida digna;
- a garantías judiciales y protección judicial; y
- al debido proceso.

La realidad penitenciaria, sin embargo, muestra como estos derechos son, en su mayor parte, letra muerta:

I- Población penitenciaria y capacidad máxima de albergue		
Establecimiento	Total de internos	Capacidad máxima
Tacumbú	2471	900
Buen Pastor	159	294
Ciudad del Este	529	300
Concepción	172	416
Encarnación	393	416
Cnel. Oviedo	439	130
San Pedro	112	80
Villarrica	206	130
Misiones	148	100
P. J. Caballero	192	70

Fuente: Dirección General de Institutos Penales. Parte diario de total de internos del 3 de julio de 2003.

De acuerdo con estos datos, a excepción del Correccional de Mujeres “Casa del Buen Pastor” y los Centros de Rehabilitación de Encarnación y Concepción, que son

los edificios recientemente inaugurados, los demás establecimientos están rebasados enormemente en cuanto a su capacidad máxima de albergue en condiciones adecuadas.

Según datos estadísticos suministrados por la Dirección de Institutos Penales entre 1995 y mediados del 2003, la población penal del país pasó de un total de 2.756 personas a unas 5.063 (sin incluir a los adolescentes infractores), lo que indica que en un periodo de aproximadamente 8 años la cifra de internos/as ha aumentado casi el doble.

No obstante este vertiginoso aumento de la población penal, la previsión y provisión de recursos no ha seguido la misma escala ascendente. Por lo menos no es eso lo que refleja la drástica disminución que han sufrido los ingresos provenientes de tasas judiciales, que del 30% del total de lo recaudado en este concepto, por el Poder Judicial (según la ley N° 1.273/98) pasa a ser tan solo del 10% (según lo dispuesto por ley N° 2.046/02). Debe recordarse que lo recaudado en concepto de tasas judiciales, en el porcentaje indicado, está destinado “para la construcción y mejoramiento de la infraestructura penitenciaria de la República, que incluye además el funcionamiento de centros alternativos de reclusión penitenciaria, centros de asistencia post-penitenciaria y de talleres de artes y oficios”, según se establece en la norma de referencia².

Este tipo de incoherencias refleja una absoluta falta de preocupación del Estado por la formulación de políticas penitenciarias.

II- Cantidad de procesados y condenados

	Mayores		Menores	
	Procesados	Condenados	Procesados	Condenados
Tacumbú	1922	549		
Buen Pastor	101	58		
C. del Este	346	109	69	5
Concepción	116	56	28	2
Encarnación	246	101	25	7
Cnel. Oviedo	273	92	50	4
Emboscada	71	16	64	19
Villarrica	131	49	18	3
Misiones	83	43	6	11
P. J. Caballero	109	54	18	1
San Pedro	74	28	6	2

Fuente: Dirección General de Institutos Penales. Parte diario del 3 de julio de 2003.

En el cuadro II no están incluidos los datos sobre mujeres reclusas, a excepción de los referentes al “Buen Pastor”.

² Ley N° 1.273/98 de Tasas Judiciales.

Como resultado del análisis de los datos señalados, no es difícil concluir que los problemas siempre vigentes en los establecimientos carcelarios siguen siendo el hacinamiento y sus subproductos, lo que acontece en una situación de carencia de recursos en todos los órdenes que convierte al sistema penitenciario en un simple depósito de seres humanos sometidos a los más agobiantes estilos de vida (supervivencia) y sin ninguna chance de rehabilitación.

CUESTIONES PENDIENTES

Relacionado con la cuestión de las degradantes e indignas formas de vida a las que somete el sistema penitenciario a quienes se encuentran privados de libertad, se encuentra pendiente aún de resolución la demanda entablada contra el país ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso del Instituto de Reeducación del Menor “Panchito López” (Caso 11.666), por el que se pretende responsabilizar al Estado paraguayo por la violación de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad personal, a las garantías judiciales y a medidas especiales de protección de la niñez consagrados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

LA CRISIS DEL SISTEMA PENITENCIARIO PARAGUAYO NO ES NUEVA

La constante e inacabada tensión entre derechos humanos y ejecución de la pena, no se ha resuelto hasta ahora con la mera vigencia de la norma. Sin embargo, la progresiva construcción —o reconstrucción— de la ciudadanía del sujeto privado de su libertad no puede ni debe desdénar una estrategia legislativa de exhaustiva enumeración de los derechos de éstos, así como de una cuidadosa determinación de los deberes, obligaciones y límites del Estado en el ámbito de la ejecución penal.

En ese sentido es de destacar que el Ministerio de Justicia y Trabajo, conjuntamente con la Cooperación Técnica Alemana, a través de un convenio de asistencia técnica han trabajado, mediante la contratación de expertos consultores, en la elaboración de un anteproyecto de Código de Ejecución Penal, de manera a ir completando el proceso de reforma del sistema penal paraguayo que se inició en la década pasada³. En este anteproyecto se ha procurado conjugar aspectos técnicos propios de la ejecución como de la necesaria institucionalidad penitenciaria; aspectos de técnica legislativa y la visión de conjunto, de manera a insertar el Código en un sistema normativo penal de reciente reestructuración para la necesaria adecuación legislativa del ámbito penitenciario, teniendo en cuenta la necesaria coherencia y concordancia con ese sistema. A su vez, tiene por objetivo que el Estado a la hora de aplicar en toda su esencia su poder punitivo, garantice los derechos fundamentales de la

³ En la elaboración de este anteproyecto han trabajado el Dr. Víctor Núñez, hoy ministro de la Corte Suprema de Justicia y el Abog. Jorge Rolón Luna, coautor de este artículo.

persona humana, dando lugar a una serie de parámetros que éste debe cumplir, tales como:

- excepcionalidad de la prisión preventiva;
- obligación de recluir a los penados y prevenidos en establecimientos adecuados, sin mezclar a adolescentes con mayores, a mujeres con varones, ni a condenados con procesados;
- la readaptación y la protección de la sociedad; y
- la obligación del Estado de proteger a los internos en su integridad psíquica y física.

La reforma ha agregado el control jurisdiccional de la ejecución de la pena a través de la creación de los juzgados de ejecución, situación aprovechada y optimizada en el anteproyecto dado que a través del citado se busca “velar por el cumplimiento de los fines de la prisión preventiva, el trato del prevenido y la defensa de sus derechos”, y con respecto a aquellos que poseen una pena, garantizar el cumplimiento de ella de una manera digna, de acuerdo a los fines constitucionales de ésta, siendo esto una verdadera obligación para los jueces de ejecución, quienes en el marco de estas funciones deben:

- “...visitar permanentemente los establecimientos penitenciarios, de prevenidos, educativos y de internación (...), pudiendo (...) realizar visitas e inspecciones cuando lo considere conveniente, y sin previo aviso”,
- “escuchar las quejas que le acerquen los internos sobre su funcionamiento, controlar el cumplimiento estricto de la ley en tal sentido, especialmente en cuanto a la alimentación, vestuario, higiene, salud, recreación, trato dispensado, condiciones de habitabilidad y otras cuestiones previstas en esta ley y en otras normas análogas. Cuando correspondiere, podrá llamar ante sí a la autoridad administrativa o al funcionario responsable de alguna irregularidad o incumplimiento de la ley para exigir las explicaciones correspondientes”.

La tarea del juez de ejecución no se limita a garantizar un trato digno al procesado o al condenado, puesto que posee funciones relativas al tratamiento del interno (respaldado por la ayuda de especialistas). También realiza el control y la coordinación de la labor de las Oficinas de Asesoría de Prueba, de los patronatos de liberados y de cualquier otra institución pública o privada que trabaje con imputados, acusados o condenados en régimen de libertad.

Una vez compurgada la pena, dicho juez juega un papel preponderante en la readaptación del interno ya que debe hacer todo lo posible en materia de asistencia postpenitenciaria de modo a lograr ese fin, incluso teniendo la posibilidad de involucrar a la sociedad civil para este importante trabajo.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, el anteproyecto prevé una participación activa:

- la posibilidad de determinar en conjunto con organizaciones de la sociedad civil que presten servicios o asistencia en el ámbito penitenciario o de los derechos humanos la capacidad de alojamiento de los establecimientos penitenciarios;

- la promoción de la participación de la comunidad y de organizaciones de la sociedad civil en las instituciones de asistencia a imputados, acusados y condenados en régimen de libertad;
- la posibilidad de que la administración celebre contratos y convenios de cooperación con entidades del sector privado cuyo objeto se oriente al servicio social en los establecimientos penitenciarios;
- la posibilidad de que el Estado pueda recurrir a la cooperación de la comunidad o de organizaciones no gubernamentales para el cumplimiento de los planes de ejecución de las penas y medidas y para la gestión de los establecimientos;
- que en los programas de tratamiento de todos los establecimientos, y con particular énfasis en los abiertos y semiabiertos se tienda en la mayor medida posible a trabajar e interactuar con la comunidad local, cuando ello resulte provechoso para el futuro de los internos y sea compatible con el régimen de la pena;
- que en la creación de pequeños centros educativos para adolescentes se los integre al entorno social, económico y cultural de la comunidad. Además, siempre que sea posible, que la enseñanza se imparta fuera del establecimiento, en escuelas de la comunidad.

De todo esto se puede concluir que una idónea judicialización de las penas privativas de libertad y un control judicial y social que intente operar como garante del correcto funcionamiento de los establecimientos penitenciarios podrá permitir encarar con alguna esperanza de mejoramiento, dos cuestiones esenciales del mundo carcelario:

- falta de control judicial, de alguna manera subsanada por la reglamentación establecida en el Código Procesal Penal; y
- falta de defensa técnica para el imputado, quien se encuentra inerme e indefenso ante las autoridades administrativas a la hora de establecerse sanciones.

Pero no será únicamente la judicialización de la ejecución penal la solución al problema carcelario. Es nada más uno de los aspectos de la búsqueda de un derecho penal más garantista y respetuoso de los derechos y de la dignidad de la persona humana. Es necesaria y urgente una reestructuración del sistema penitenciario, la asignación de recursos financieros, así como la capacitación y jerarquización del personal penitenciario.

RECOMENDACIONES

Resumiendo, se podría decir que la coyuntura actual, caracterizada por una crisis terminal del sistema, sumada a una situación política muy grave, tiene como aspecto positivo su coincidencia con importantes cambios normativos y con la implementación de una renovación edilicia que podrá viabilizar ciertas soluciones en el corto plazo.

El sistema penitenciario paraguayo requiere de soluciones inmediatas, para lo cual se requiere de acciones en las siguientes áreas:

- Mejoramiento de la condición y el tratamiento de los internos.
- Adecuación del sistema penitenciario al ordenamiento político y jurídico de la República.
- Dotar al sistema penitenciario de un medio de autoevaluación permanente
- Asegurar la disponibilidad de personal capacitado para el permanente mejoramiento del sistema.

Se considera que la concreción de una nueva ley penitenciaria podrá contribuir decisivamente en la presente coyuntura para impulsar algunas de las áreas de acción mencionadas

Si se toma en cuenta el primer punto, se tendrá que este objetivo se logrará con las siguientes acciones:

- construcción de nuevos centros de detención para sustituir a las viejas y obsoletas cárceles y tugurios que son parte del sistema;
- creación de centros de atención diferenciada; e
- impulso a la participación de las instituciones públicas y privadas (municipios y ONG's) en el manejo del sistema penitenciario, que son el requisito indispensable para la aplicación de algunas de las nuevas instituciones del Código Penal y el Código Procesal Penal.

Se entiende que estos nuevos centros de detención deben funcionar con un nuevo esquema legal, de manera a iniciar un nuevo proceso con las herramientas normativas adecuadas, y evitar que la filosofía del nuevo sistema penal pueda ser desviada *ab initio*.