

José Caballero Quiñónez¹
Juan Sánchez León²
Margarita Molinas Vega³

«La forma-prisión preexiste a su utilización sistemática en las leyes penales. Se ha constituido en el exterior del aparato judicial, cuando se elaboraron, a través de todo el cuerpo social, los procedimientos para repartir a los individuos, fijarlos y distribuirlos espacialmente, clasificarlos, obtener de ellos el máximo de tiempo y el máximo de fuerzas, educar su cuerpo, codificar su comportamiento continuo, mantenerlos en una visibilidad sin lagunas, formar en torno de ellos todo un aparato de observación, de registro y de notaciones, constituir sobre ellos un saber que se acumula y se centraliza. La forma general de un equipo para volver a los individuos dóciles y útiles, para un trabajo preciso sobre su cuerpo, ha diseñado la institución-prisión, antes que la ley definiera como la pena por excelencia».

Michel Foucault «VIGILAR Y CASTIGAR.
Nacimiento de la prisión».

INTRODUCCIÓN

En los primeros años de la década de los ochenta, estrechamente asociado al proceso de transición democrática en la región, se inicia en América Latina el proceso de reforma de la administración de justicia⁴. Actualmente, esa experiencia constituye todo un “movimiento unitario, que responde a ciertos valores comunes, a problemas políticos similares y a una herencia también común”.

Esto permite, asimismo, disponer de un marco de cooperación y trabajo común entre los países de América Latina.

En la base de este proceso que apunta a un cambio en la administración de justicia penal, se encuentra una serie de crisis experimentada por el sistema inquisitivo vigente. Se menciona, al respecto, una crisis de eficiencia que se manifiesta en el colapso del sistema frente a las formas modernas de la criminalidad. Por su parte, este colapso crea condiciones para alentar la impunidad de los poderosos. También se habla de una crisis de preservación de la dignidad humana porque es la misma administración de justicia penal la que se caracteriza por la violación permanente de los derechos humanos fundamentales. De esto se deriva una crisis de legitimidad que es la que enmarca la importancia de una efectiva reforma de la administración de justicia. En efecto, la posibilidad de una profundización de los procesos democráticos se encuentra en íntima conexión con una confianza real de los ciudadanos en la administración de justicia.

La tarea de sustituir progresivamente el sistema inquisitivo por un sistema acusatorio es una tarea compleja. Este sistema constituye actualmente no sólo un modo de administrar justicia sino, mas bien, posee los rasgos definidos de una cultura que se expresa en un tipo de mentalidad que enmarca “un modo particular de situarse ante la realidad y considerarla”. El proceso de reforma debe

¹ Director de Política Criminal y Criminología - Ministerio Público. Coordinador del Área de Criminología del INECIP-Paraguay.

² Jefe del Departamento de Investigaciones Criminológicas de la Dirección de Política Criminal y Criminología- Ministerio Público. Docente Universitario.

³ Master en Estadística. Jefa del Departamento de Estadísticas Criminológicas de la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público.

⁴ Cf. trabajos de Alberto Binder y José María Rico.

enfrentar por ello un sistema marcadamente formalista, donde la burocracia bloquea las posibilidades de propuestas innovativas.

Asimismo, la política criminal en tanto “conjunto de decisiones relativas a los instrumentos, reglas, estrategias y objetivos que regulan la coerción penal”⁵ que se deriva del sistema inquisitivo, posee similares características en su concepción y modo de procedimientos.

En nuestro medio, este proceso de reforma de la administración de justicia constituye una experiencia nueva que aún debe resolver la relación tensa entre el ciudadano y el sistema de administración de justicia. Continúa persistiendo una falta de confianza respecto a dicho sistema como efecto de la existencia de zonas de impunidad al interior del sistema. Este hecho constituye un obstáculo importante para la profundización de la democracia porque priva a la sociedad de una base ética común de convivencia y dificulta la expansión de una cultura judicial compartida. Esto permite vincular el problema de la reforma de la administración de justicia con el problema de la gobernabilidad democrática.

Con el inicio de nuestra transición democrática⁶ en febrero de 1989, empezó también un proceso de reforma del sistema de justicia penal cuyos hitos principales son la promulgación y sanción de la Constitución Nacional de 1992, la aprobación de un nuevo Código Penal (Ley 1160/97) y Código Procesal Penal (Ley 1286/98). Este último tiene una vigencia parcial y tendrá vigencia plena el 1º de marzo del año 2000. Actualmente se está trabajando en el ámbito del Ministerio de Justicia y Trabajo en un Anteproyecto de Ley de Ejecución Penal y Organización del Sistema Penitenciario. Hay muchas expectativas de la ciudadanía y de las autoridades, que el nuevo

sistema penal ayude para la descongestión de la población penal, con la aplicación de las instituciones siguientes, planteadas en la Ley de Transición (1444/99): Principio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, acuerdos reparatorios, proceso abreviado, medidas cautelares.

No obstante consideramos que para la descongestión de las cárceles y la disminución de la criminalidad, debemos articular los distintos niveles de la nueva política criminal con la aplicación efectiva de las políticas sociales. Es más, creemos con el Profesor Raúl Zaffaroni que se debería implementar en nuestro país «Más política social y menos política criminal», considerando que los graves problemas sociales son en gran parte las causas de la aparición y el mantenimiento de determinados hechos punibles⁷.

En este contexto entendemos por «política criminal», siguiendo a Alberto Binder⁸, como uno de los aspectos de la política del Estado:

«La política criminal es un sector de las políticas que se desarrollan en una sociedad, predominantemente desde el Estado. Ella se refiere al uso que hará ese Estado del poder penal, es decir, de la fuerza o coerción estatal en su expresión más radical. La política criminal es, en síntesis, el conjunto de decisiones, instrumentos y reglas que orientan el ejercicio de la violencia estatal (coerción penal) hacia determinados objetivos... Como toda política, la política criminal se orienta según finalidades, objetivos y metas. La política criminal nunca tiene objetivos totalmente independientes, en realidad ella es una politiza de segundo nivel, ya que sirve de soporte o para fortalecer a otro tipo de políticas (económica, social, ambiental, familiar, etc.). No obstante también existen ciertos objetivos autónomos de la política criminal: ellos se

⁵ Cf. Binder, Alberto “Política Criminal. De la formulación a la praxis”, AD-HOC, 1997.

⁶ Cf. “La realidad jurídica en Paraguay”, publicado en “Transición en Paraguay. Cultura política y valores democráticos”, del Abog. Alfredo Enrique Kronawetter (Director de INECIP-Paraguay), CIRD/USAID, Asunción, 1998; Binder, Alberto «La Justicia Penal en la transición democrática en América Latina», 1995, mimeo.

⁷ Nuestro actual Código Penal diferencia los hechos punibles en delitos y crímenes.

⁸ Binder, Alberto «Política Criminal. De la formulación a la praxis», AD-HOC, Bs.As., 1997

relacionan con los límites al poder penal y se fundan en la necesidad de establecer una política criminal respetuosa del ser humano. Por eso la política criminal tanto desarrolla como limita la coerción penal. En la síntesis que se produzca entre las necesidades de desarrollo del poder penal y los límites auto impuestos a ese poder penal, la política criminal adquiere su verdadera configuración política».

En Paraguay pensamos que aún falta diseñar una política criminal estatal, es decir articular por un lado las bases de la política criminal, conformadas por las nuevas leyes penales y las nuevas estructuras jurídicas del sistema penal con estrategias de prevención de la criminalidad, el desarrollo de un sistema integrado de estadísticas de la justicia penal (Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Sistema Carcelario y Policía), los estudios criminológicos y de política criminal, la organización del sistema penitenciario y de las instancias de aplicación de las medidas alternativas a la prisión e incorporar el aspecto de la participación ciudadana efectiva, que es de fundamental importancia para la configuración de un modelo democrático de política criminal, ya que no existe prácticamente conciencia ciudadana sobre el impacto que una determinada política criminal tiene en la vida cotidiana de los ciudadano. Nos dice Alberto Binder que «el ciudadano común suele ignorar que toda política criminal es el resultado de una conjunción de fuerzas originadas en la sociedad con otros que provienen directamente del Estado y que él, por acción u omisión, participa inexorablemente en la producción de una política criminal determinada, que con toda seguridad afecta un sinnúmero de sus propias relaciones personales»⁹.

Para contextualizar la problemática carcelaria¹⁰ en el caso paraguayo, utilizamos el concepto de administración –o sistema– de

justicia, - siguiendo al criminólogo José María Rico¹¹-, quien plantea:

“que es el conjunto de normas, instituciones y procesos, formales e informales, utilizados para resolver los conflictos individuales y sociales que surgen como consecuencia de la vida en colectividad, así como las personas que forman parte de dichas instituciones y/o participan en tales procesos. En materia penal, el sistema de justicia comprende una serie de elementos que participan en la solución de aquellos conflictos derivados de la existencia de ciertas pautas de comportamiento consideradas como delito. Dichos elementos son: 1) las normas que rigen tanto la determinación de las conductas prohibidas (códigos penales, leyes especiales) como la organización de cada uno de sus componentes (leyes orgánicas) y el funcionamiento real del sistema a través del proceso penal (códigos de procedimiento penal); y 2) las instituciones que las promulgan, reforman o derogan (Congreso, Presidente de la República, ministerios competentes del Poder Ejecutivo), así como los organismos oficiales encargados de su aplicación (policía, Ministerio Publico, defensa, tribunales y sistema penitenciario)”.

En el año 1995, el Abog. Marcos Salt¹², especialista en materia penitenciaria y asesor internacional para la reforma del sistema penitenciario planteaba los siguientes problemas más acuciantes del sistema penitenciario paraguayo que resumió en los siguientes aspectos;

“1) La Ley Penitenciaria Nº 210 sancionada en el año 1.970 no es el texto normativo mas adecuado para cumplir con los fines del encierro carcelario fijados constitucionalmente. Sin embargo, muchas de sus instituciones que, por otra parte, receptan las Normas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los

⁹ Ibidem

¹⁰ Cf “Casas de la Violencia. Diagnóstico de la Situación Carcelaria en el Paraguay”, Jorge Rolón Luna (Coordinador), 1995; “La Racionalidad en el uso de la cárcel: un paso entre la legitimidad y el abolicionismo”, Marcos Salt, 1991.

¹¹ RICO, José María “Transición democrática y justicia penal en América latina”, Cap. Criminológico, Vol. 23, Nº 1, pags. 31-32, Univ. De Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1995.

¹² Consultor internacional de INECIP-Paraguay, contratado por el Ministerio Público con el apoyo de USAID/Paraguay.

reclusos, permitirían un mejoramiento sustancial del funcionamiento del sistema. Sin embargo, todos los operadores del sistema coinciden en que no se cumplen.

2) Uso abusivo de la prisión preventiva. La prisión preventiva es utilizada como pena en un sistema administración de Justicia Penal que casi nunca llega a una sentencia definitiva. Los presos agotan en encierro preventivo el plazo máximo que le podría corresponder si fueran condenados. El régimen previsto en el Código Procesal Penal vigente viola el principio de inocencia plasmado en la Constitución Nacional.

3) Desconocimiento del principio de legalidad. La falta de normas que ríjan las distintas situaciones de la vida en prisión (sanciones, avance en el régimen progresivo, visitas, permisos de salida, etc.), teniendo en cuenta que la Ley penitenciaria vigente no ha sido reglamentada convenientemente, determina que la pena se cumpla sin un marco normativo claro y conocido para los internos, sino por decisiones de la administración, en cierta manera imprevisibles para los internos.

4) Falta de control judicial. Las decisiones más importantes son tomadas por la administración penitenciaria sin intervención del Poder Judicial.

5) Falta de defensa técnica.

6) Sobre población Penitenciaria. Se alojan más internos de los que el sistema está en condiciones de albergar sin menoscabar las condiciones mínimas.

7) Falta de clasificación. Especialmente el problema del alojamiento, alimentación y servicio de salud.

9) Falta de registros adecuados, comunicación con las autoridades judiciales y controles: Un sistema registral inadecuado y la falta de control judicial han posibilitado que algunas personas estén encerradas sin que se cumplan los requisitos legales exigibles (personas detenidas largos períodos de tiempo sin que se esté tramitando un expediente judicial, personas en prisión preventiva más allá del tiempo admitido constitucionalmente, personas con órdenes de libertad del Poder Judicial que, por falta de una buena defensa, no llega a conocimiento de las autoridades carcelarias y se mantiene en prisión, etc.).

10) No se cumple ningún tipo de régimen progresivo, ni siquiera el previsto en la Ley vigente.

11) No se brinda posibilidad de trabajo y educación.

12) Falta de una adecuada carrera del personal penitenciario.”

Actualmente, si bien subsisten algunos de estos graves problemas, la administración actual del Ministerio de Justicia y Trabajo, se encuentra desarrollando en las bases de una política penitenciaria en el contexto de una política criminal estatal. Esto se evidencia en las siguientes acciones estratégicas, que demuestran claramente la voluntad política de las autoridades de la administración del subsistema penitenciario:

1) La creación por Resolución N° 22 del 14 de abril de 1999 por la cual se crea la Comisión de la Reforma Penitenciaria, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, cuyo objetivo se plantea en el art. 2º, que dice:

«Establecer como objetivo de la Comisión Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario el diseño de políticas penitenciarias y la ejecución de las mismas a través de un Plan Nacional de Reforma Penitenciaria que establezca metas de cumplimiento a corto, mediano y largo plazo».

Las estrategias del Plan se plantea en el Art. 3º:

“Determinar como estrategias para la elaboración y ejecución del Plan, la participación de todos los actores involucrados en la reforma del sistema penal a fin de concertar políticas y coordinar acciones de modo a evitar la duplicación de esfuerzos y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos existentes. La descentralización de la atención brindada por los servicios penitenciarios será de carácter prioritario”.

La Comisión se organiza de la siguiente forma:

“Integrar la Comisión Nacional de Reforma Penitenciaria, con un representante por cada una de las siguientes reparticiones ministeriales: Dirección General de Institutos Penales, Dirección General de Derechos Humanos, Dirección General de Protección de Menores y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). En carácter consultivo la Comisión Nacional de la Reforma del Sistema Penitenciario, será integrada también por los directores de las diferentes penitenciarias de todo el país” (Art. 4º.-).

“Propiciar la participación en la comisión Nacional de la Reforma del Sistema Penitenciario, en carácter consultivo representantes de la Corte Suprema de Justicia; Poder Legislativo; Ministerio Público; de la Defensoría Pública; de la Policía Nacional; de las Organizaciones No-Gubernamentales que trabajen en el área y de los Organismos Internacionales de Cooperación” (Art. 6º.-).

2) el concurso de expertos en materia penitenciaria, específicamente la participación en carácter de Consultor Internacional del Prof. Dr. Cándido Furtado Maia Neto (Secretario de la Cámara Alta de Juristas y Expertos en Ciencias Penitenciarias (Brasil);

3) conformación de una Comisión de Redacción de un Anteproyecto de Ley de Ejecución Penal y Organización del sistema Penitenciario;

4) Desarrollo e implementación de un sistema informatizado en red, desde la Dirección General de Institutos Penales para la recolección de datos de las personas privadas de libertad de todo el país;

5) actividades referentes a los aspectos del diseño y construcción de institutos penitenciarios;

6) inicio del funcionamiento real y efectivo de la Capacitación del Personal Penitenciario;

7) realización de convenios de cooperación interinstitucional con universidades para la asistencia de personas privadas de libertad de escasos recursos;

8) inicio de los trámites interinstitucionales para la efectivización del traslado de la Correccional Panchito Lopez;

9) convenio con instituciones internacionales para el diseño y la construcción de centros de reclusión acordes con los criterios modernos, científicos y acordes a los criterios de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

10) desarrollo de diseños y planes de capacitación del personal técnico que trabajará en el proceso de «REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD», a través de la aplicación de los principios de derechos humanos y de estrategias psicosociales dirigidas las personas privadas de libertad;

11) habilitación de un área especializada de salud para los internos en la cárcel principal, entre otras acciones;

12) habilitación de un área para internos de la tercera edad en la Penitenciaría Nacional.

Aunque no es el tema que desarrollaremos, nos parece que tres preguntas se deberían responder: a) las críticas apuntan a las actuales condiciones de reclusión o al propio sistema de privación de libertad? Una aclaración de las coordenadas desde donde se dirigen las críticas ayudaría a clarificar el tema y a evitar muchos equívocos; b) Con qué recursos humanos y materiales cuenta el sistema penitenciario para cumplir con sus objetivos?. Objetivos que implican optar por una filosofía del sistema penitenciario; c) Por tanto ¿Cuál es la filosofía del sistema penitenciario que se quiere aplicar? Sus principios, medios y objetivos que se persiguen. Hay un cuarto tema clave cuya medición es difícil: ¿que espera la ciudadanía del sistema penitenciario? Ya que si por un lado se cuestionan las condiciones inhumanas de reclusión, por el otro se reclama más seguridad ciudadana y en muchos casos reclamos de propuestas de “ley y orden”.

La privación de libertad no debe bajo ningún pretexto violar los derechos humanos de los detenidos. En este sentido, suscribimos

el planteamiento del Prof. Raúl Zaffaroni, que plantea una salida viable que corresponde a la estrategia del “trato humano de la vulnerabilidad”. Raúl Zaffaroni plantea reemplazar el discurso del tratamiento resocializador fundamentado en la criminología etiológica, y, especialmente en la criminología clínica por el discurso de una «FILOSOFIA DE TRATO HUMANO REDUCTOR DE LA VULNERABILIDAD»¹³. Un programa estructurado sobre esta filosofía tendría un objetivo claro y posible: «agotar los esfuerzos para que la cárcel sea lo menos deteriorante posible, tanto para los prisonizados como el personal; permitir que en cooperación con iniciativas comunitarias se eleve el nivel de invulnerabilidad de la persona frente al poder del sistema penal»¹⁴.

En este punto es importante destacar que el fenómeno de la superpoblación penal, aparte de constituir la evidencia del incumplimiento de las garantías procesales y constitucionales (93% de presos/as sin condena)¹⁵, incide en el desarrollo psicosocial de las personas privadas de libertad. Según Foucault “la prisión, por mejor que sea cuidada y por mejor que sea disfrazada, arrastra siempre más consecuencias para la salud del condenado, perturbaciones mentales, psicosis carcelaria y otros males físicos y morales”. Se produce el denominado “proceso de prisionización”¹⁶, que según Clemmer se caracteriza por la “la adopción, en mayor o menor medida, de los usos y costumbres, y en general de la cultura de la prisión. Es un proceso de asimilación, lento, gradual, más o menos inconsciente durante el cual una persona aprende lo suficiente sobre la cultura de una unidad social en la que se ve tan insertado como para

resultar característico de ella”, que a su vez es la consecuencia de procesos de deterioro y violencia institucional, contribuyendo a procesos de desintegración de la personalidad, a la “mutilación del yo”. De acuerdo a Erving Goffman (1961), las prisiones junto con los hospitales psiquiátricos, campos de concentración, cuarteles, barcos, internados y conventos, los denomina “instituciones totales”, cuyas características son: Estar sometido a una autoridad, estar separados de forma más o menos radical, de su entorno; todas las necesidades y todos los aspectos de los internos están sometidos a un plan omnicomprensivo (hay un “reglamento” de la institución que regula toda la actividad que se desarrolla en la misma); se intenta absorber la personalidad total del interno; se elimina la usual separación entre ámbito del trabajo, del ocio y de la vivienda. Por ello que el espacio carcelario se transforma en alojamiento de las personas privadas de libertad. Esta situación genera y condiciona la aparición y mantenimiento de conflictos y situaciones de violencia.¹⁷ Con estas características, las cárceles resultan instituciones totales donde la mutilación del yo constituye una experiencia cotidiana. Luis Kancyper¹⁸, dice que «es mediante el resentimiento que el sujeto bloque su afectividad, anulando también la percepción subjetiva del paso del tiempo y de la discriminación de los espacios, para lo cual inmoviliza a sus objetos y a su yo en una agresividad vengativa al servicio de poblar un mundo imaginario siniestro».

Varios trabajos realizados sobre la situación penitenciaria en nuestro país ilustran en forma objetiva las características y problemáticas de

¹³ Cf. Zaffaroni, Eugenio Raúl «La Filosofía del Sistema Penitenciario en el mundo contemporáneo», conferencia especial dictada en el Seminario Regional para directores de centros penitenciarios y de detención de América Latina (Cruz Roja Internacional - ILANUD - IIDH), San José, Costa Rica, 1990.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Dato de fecha 30 de julio de 1999, proporcionado por la Dirección General de Institutos Penales, Ministerio de Justicia y Trabajo. Cf. también la investigación de Elías Carranza y otros: «El preso sin condena en América Latina y el Caribe. Estudio comparativo estadístico y legal de 30 países y propuestas para reducir el fenómeno», ILANUD, San José, Costa Rica, 1988.

¹⁶ Concepto propuesto por Clemmer en 1958.

¹⁷ Cf. el interesante trabajo de Cándido Furtado Maia Neto “Política Penitenciaria Mundial”, en “Casas de la Violencia. Diagnóstico de la Situación Carcelaria en el Paraguay”, 1995.

¹⁸ Kancyper, Luis «Resentimiento y Remordimiento. Estudio psicoanalítico», Paidós, Bs.As., 1989, citado por Ramón Corvalán en «Cicatrices de la Prisión» (Casas de la Violencia), 1995.

nuestro sistema penal¹⁹, y tenemos la esperanza que con la implementación de los nuevos códigos Penal y Procesal Penal, el anteproyecto de una ley de ejecución penal y la política penitenciaria iniciado por el Ministerio de Justicia y Trabajo, a través de la Comisión Nacional de Reforma Penitenciaria, se revertirá favorablemente la situación de las personas privadas de libertad en el Paraguay.

En este contexto queremos abordar temas puntuales: la cantidad de recluidos, de condenados y el hacinamiento en los años 1998 y 1999. Es decir, temas de las condiciones de reclusión.

En el anexo se incluyen datos sobre la cantidad de recluidos desde 1994 a 1999, a manera de memoria los datos no abarcan a todas las penitenciarías, por las dificultades de acceso a todos los registros. Este inconveniente tiende a superarse, en virtud de un trabajo coordinado entre la Dirección de Política Criminal y Criminología y la Dirección General de Institutos Penales, del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Los motivos de reclusión se agrupan en motivos penales y no penales. Estos últimos se refieren a la privación de libertad por motivos tutelares o correccionales, o sea se trata de niños / as o adolescentes.

En los motivos penales a su vez, se agrupan por delitos según el bien jurídico afectado: el patrimonio, la vida, el pudor, ley 1340 (drogas) y otros. En la categoría "otros", se incluye otros bienes jurídicos afectados, como garantías constitucionales, el honor de las personas, etc. Se incluyen además a los procesados por

delitos que afecta a más de un bien jurídico. Siempre que fue posible, se aplicó la figura del concurso ideal²⁰, si no fue posible se incluyeron todos los delitos.

Esta clasificación de los motivos penales de reclusión es el utilizado por el Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente-ILANUD, a través del estudio regional sobre «Superpoblación penal», en el marco del proyecto de Derechos Humanos y Sistema Penal, coordinado por el criminólogo Elías Carranza. De esta organización internacional también se ha utilizado su método para obtener la cantidad de privados de libertad: se censa en un día del año, 30 de junio, la población de reclusos; sistema análogo al que se usa para los censos de población que se realizan cada 10 años en nuestro país. Lastimosamente no siempre pudimos obtener la información al 30 de junio, por eso se utilizaron meses distintos que dependieron de la información disponible.

2. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD

Hemos recogido la nómina de un mes cualquiera en cada año de cada una de las 12 penitenciarías²¹ del país, y con ella se estimó la Población Penal Mensual que es la base del siguiente análisis.

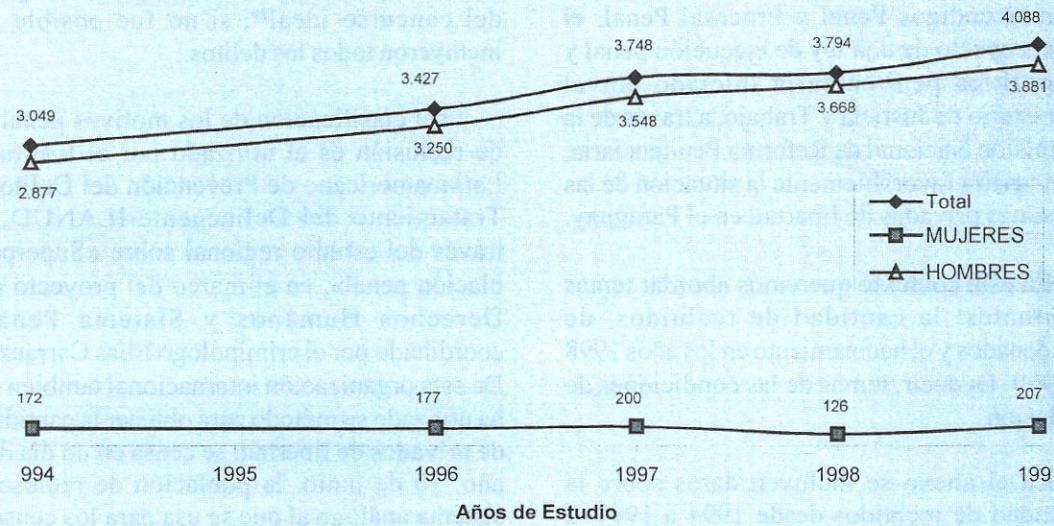
Como se muestra en la Figura 1, la población penal ha aumentado 12,4% en el 96 con relación al año 1994 y en 9,4% en el 97 (con relación al 96); -1% en el 98 y 10,2% en el 99 con relación al año anterior y en todos los años, cerca del 95% de la población penal es de sexo masculino.

¹⁹ Al respecto, ver entre otros: a) «Lineamientos básicos para un modelo alternativo del sistema penal en Paraguay», Tesis de Magister Scientiarum en Ciencias Penales y Criminológicas (1992), de José Ignacio González Macchi; b) «Reacción estatal contra la criminalidad» (1990), de Modesto Elizeche Almeida, Jorge Bogarín, Ramón Fogel y María Teresa Cáceres; c) «Casas de la violencia. Diagnóstico de la situación carcelaria en el Paraguay» (1995), Ministerio Público/USAID Paraguay/Cámara Alta Latinoamericana de Juristas y Expertos en Ciencias Penitenciarias, Coordinador: Jorge Rolón Luna; d) "Niños, niñas y adolescentes privados de libertad en el Paraguay" (1998), Ministerio Público/DNI-Paraguay y UNICEF-Paraguay, Coordinador: José Caballero Quiñónez; c) Informe: "El reto de la sobre población penitenciaria" (1998), ILANUD/Comisión Europea. Informe de Paraguay desarrollado por la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público. Gran parte de los datos de este artículo se basan en este informe.

²⁰ Cuando se comete más de un delito como pasos necesarios para cometer uno principal.

²¹ Excluimos del presente análisis los datos del año 1995 por carecer de información en más de una penitenciaría.

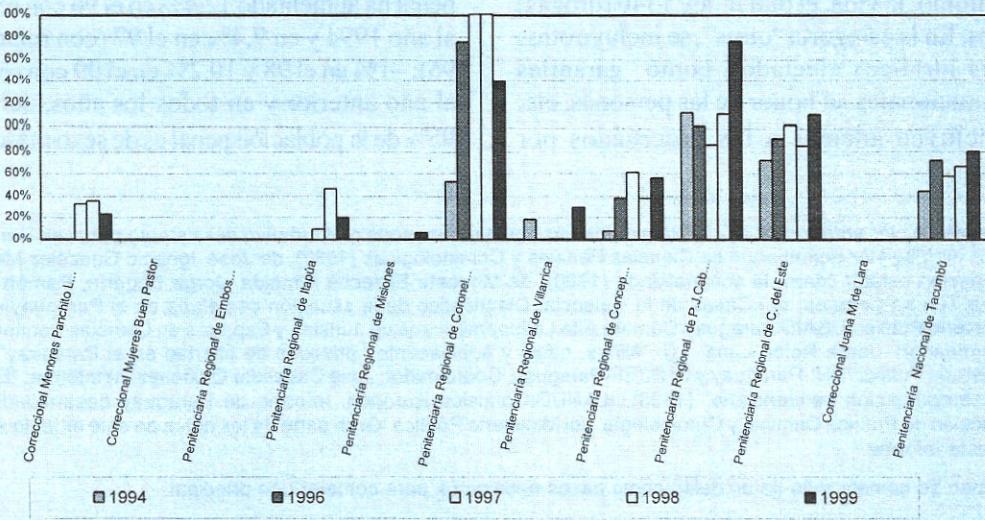
Figura 1: Población Penal Mensual estimada en todo el país



En cuanto a la sobre población penitenciaria podemos ver en la figura 2, que las penitenciarías más afectadas son la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, donde desde 1994 existe una sobre población de más de 50% de su capacidad es decir donde deben estar 2 reclusos están 3. Las cifras presentan además una situación peor en las Penitenciarías Regionales de Coronel Oviedo donde en el año 98 la población superó en 2 veces su capacidad llegando a albergar a 391 internos en un lugar con

capacidad para 130 personas y sucediendo algo parecido en el año 99 en la Penitenciaría de Pedro Juan Caballero. Y en general, en 1998, la capacidad total de todas las penitenciarías era de 2.782 personas, mientras que la cantidad de personas privadas de libertad ascendía a 3.900. Es decir, había 1.118 personas más privadas de libertad que la capacidad de alojamiento de las cárceles. En términos porcentuales, esa cifra representaba el 40,2% de recluidos de la capacidad existente.

Figura 2: Sobre población Penal en el periodo 1994-1999 con relación a la capacidad de internos en el año 1998



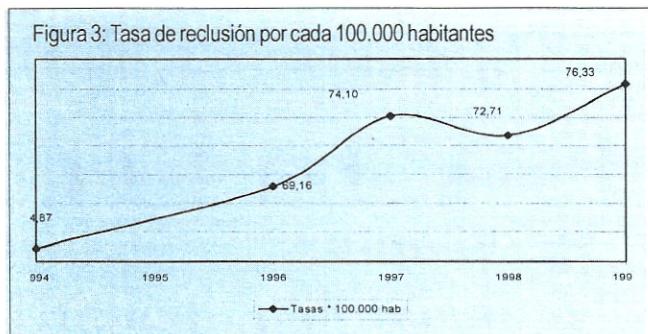
Esto es un indicador de que el sistema penitenciario en las condiciones actuales de funcionamiento del sistema de justicia penal ya no está en condiciones de alojar a las personas privadas de libertad y conspira totalmente con el objetivo de la rehabilitación.

Este hacinamiento no puede desconectarse del funcionamiento del sistema de justicia penal: lentitud de los procesos, pocas sentencias definitivas, exceso de casos para los recursos disponibles, uso y abuso de la detención preventiva, etc.

Entre las posibilidades de descongestionar el sistema penitenciario, reiteramos que se encuentra la aplicación de las instituciones previstas en la Ley 1.444/99 (Ley de Transición).

Cabe destacar además que en 1.999 existen 76 recluidos por cada 100.00 habitantes, cifra que también fue incrementándose cada año, excepto en el año 1.998, como se muestra en el gráfico siguiente:

En cuanto a los motivos de reclusión, en 1998 el 98,7% estaban privadas de libertad por motivos penales y el 1,3% por motivos no-



penales. Los motivos no penales son casos de menores privados de libertad por motivos correccionales y tutelares, tales como fuga, estado de peligro, etc. También en el mismo año, tomando en cuenta los bienes jurídicos afectados, la mayoría se encuentra por delitos contra el patrimonio y contra la vida, llegando al 43,0% y 39,1% de los casos respectivamente.

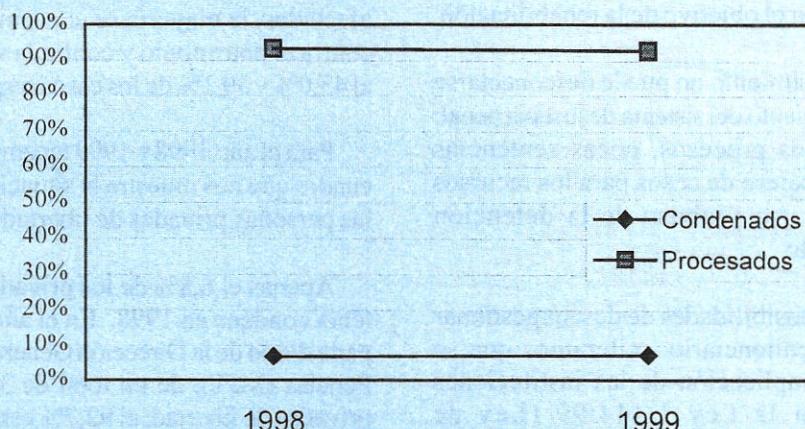
Para el año 1998 y 1999 tenemos el siguiente cuadro que nos muestra la situación jurídica de las personas privadas de libertad:

Apenas el 6,8% de los privados de libertad tenía condena en 1998. En el año 1999, según parte diario de la Dirección General de Institutos Penales (Mjt), de un total de 3791 personas privadas de libertad, el 92,7% están procesadas y 297 personas estaban condenadas (7,3%). En este contexto, Paraguay sigue siendo uno de los países con más alta cifra de los presos sin condena y su otra cara: el uso y abuso de la prisión preventiva; es decir, lo que debía ser una excepción es la regla²². En este contexto cabe recordar que según el estudio “El preso sin condena en América Latina y El Caribe”²³, Paraguay, según el año 1981, con una población de presos de 1460 (solamente de la Penitenciaría Nacional, en Asunción, donde se encontraban recluidas la mayor cantidad de personas privadas de libertad); 84 personas estaban condenadas, 1376 se encontraban sin condena; arrojando los siguientes porcentajes: 5.75% presos condenados y 94.25 presos sin condena. Paraguay es este estudio aparece, entre los 30 países, con el porcentaje más alto de presos sin condena.

²² Para más información se puede consultar, entre otros: Carranza, Elías y otros “EL PRESO SIN CONDENA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. ILANUD/NACIONES UNIDAS. 1988; CARRANZA, Elías y otros “SISTEMAS PENITENCIARIOS Y ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”. ILANUD/Naciones Unidas. Depalma. 1992; CHRISTIE, Nils “LA INDUSTRIA DEL CONTROL DEL DELITO. ¿La nueva forma del holocausto?”, Ed. Del Puerto. 1993; Carranza, Elías (Programa ILANUD/COMISION EUROPEA) “EL SISTEMA DE TRATAMIENTO PROGRESIVO Y LA REALIDAD PENITENCIARIA EN AMÉRICA LATINA”, ponencia presentada al Primer Congreso Andino de Jueces de Niños y Adolescentes. 18-21 de setiembre de 1996. Quito, Ecuador. ROLON LUNA, Jorge (Coordinador), FLORES NEGRI, Elizabeth, ZELAYA, Evangelina, CORVALÁN, Ramón “CASAS DE VIOLENCIA. Diagnóstico de la situación carcelaria del Paraguay. Ministerio Público/Corte Suprema de Justicia/Cámara Alta de Juristas y Expertos en Ciencias Penitenciarios (Brasil).

²³ CARRANZA, Elías y otros. ILANUD / Naciones Unidas. “EL PRESO SIN CONDENA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Estudio comparativo estadístico y legal de treinta países y propuestas para reducir el fenómeno”. San José, Costa Rica, 1998, páginas 22-23.

Figura 4: Situación Jurídica de los privados de libertad por



3. CLASIFICACIÓN DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN LAS DISTINTAS PENITENCIARIAS DEL PAÍS.

Según el parte diario del 18 de agosto de 1999, de la Dirección General de Institutos Penales del Ministerio de Justicia y Trabajo, se puede ver la distribución de internos en las distintas penitenciarías del país:

PENITENCIARIAS	1999								
	Total de Internos	Procesados	Condenados	Hueguistas	Enfermos	Enfermos Mentales	Extranjeros	Indígenas	
Correccional Panchito López	283	272	6,7%	11	0,3%		7		
Correccional de Mujeres "Casa Buen Pastor"	157	138	3,4%	19	0,5%	3	25		
Penitenciaría Regional de Emboscada	110	102	2,5%	8	0,2%		4		
Penitenciaría Regional de Itapúa	299	296	7,2%	3	0,1%	1	8	2	15
Penitenciaría Regional de Misiones	85	76	1,9%	9	0,2%		1		
Penitenciaría Regional Coronel Oviedo	311	281	6,9%	30	0,7%	3			8
Penitenciaría Regional Villarrica	207	193	4,7%	14	0,3%		3	2	2
Penitenciaría Regional Concepción	187	169	4,1%	18	0,4%	6	4	3	15
Penitenciaría Regional P. J. Caballero	221	206	5,0%	15	0,4%	1	2	25	39
Penitenciaría Regional C. del Este (Varones)	524	497	12,2%	27	0,7%	3	8	6	109
Penitenciaría Regional de C. del Este (Mujeres)	23	22	0,5%	1	0,0%				6
Penitenciaría Nacional Tacumbú	1681	1539	37,6%	142	3,5%	22	31	125	2
TOTAL	4.088	3.791	92,7%	297	7,3%	4	51	48	322
									73

Clasificación de Personas Privadas de libertad en las distintas penitenciarias del país.

PENITENCIARIAS	Homicidio	Cultivo y/o Posesión y/o Tráfico de drogas	Coacción Sexual o Rapto	Robo o Abigeato	Hurto	Lesión	Amenaza y/o Atropello a domicilio	Daño Material	Estatua	Falsificación	Delitos Ecológicos	Otros
Correccional Panchito López	55	10	17	111	70	15	3	2	7	1	1	15
Correccional de Mujeres "Casa Buen Pastor"	49	23	3	25	21	12	2	1	8	2	1	57
Penitenciaría Regional de Emboscada	27	2	2	17	3	1	1	6	2	2	1	5
Penitenciaría Regional de Itapúa	81	20	19	98	11	37	13	2	19	19	1	3
Penitenciaría Regional de Misiones	16	7	13	36	6	6	2	17	11	1	1	4
Penitenciaría Regional Coronel Oviedo	122	32	18	88	8	17	8	5	6	6	1	1
Penitenciaría Regional Villarrica	96	17	9	60	10	5	5	10	1	1	3	15
Penitenciaría Regional Concepción	71	6	13	63	6	9	3	1	1	1	1	4
Penitenciaría Regional P.J.Caballero	76	52	3	56	17	11	1	1	1	1	1	4
Penitenciaría Regional C. del Este (Varones)	169	69	40	187	12	18	3	2	2	11	4	9
Penitenciaría Regional de C. del Este (Mujeres)	9	3	3	435	91	285	1	5	5	28	2	2
Penitenciaría Nacional Tacumbú	489	129	149	286	1.179	252	412	62	46	70	31	31
TOTAL	1.260	370										145

CONCLUSIÓN

Consideramos que con la entrada en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal (Ley 1286/98), en marzo del 2000; sumado a la aplicación de la Ley de Transición (1444/99), que regula el período de transición al nuevo sistema procesal penal y la aplicación de la Acordada N° 124, de fecha 15 de julio de 1999, que organiza y reglamenta el Programa de Depuración de Causas²⁴, dispuesto por el Cap. II de la Ley 1444/99. Como criterio de política criminal, de acuerdo al art. 5º, la Acordada respectiva, considera que las causas penales serán depuradas de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Causas con procesados privados de libertad con menos de un año de reclusión;
2. Causas con procesados privados de libertad con más de un año de reclusión;
3. Causas paralizadas por más de dos años;
4. Causas paralizadas en estado sumario, sin privación de libertad de los procesados, por más de seis meses;
5. Causas paralizadas en estado plenario, sin privación de libertad de los procesados, por más de seis meses;
6. Causas sin individualización de imputados, paralizadas por el plazo de seis meses o más; y
7. los demás criterios establecidos por la Oficina Técnica²⁵.

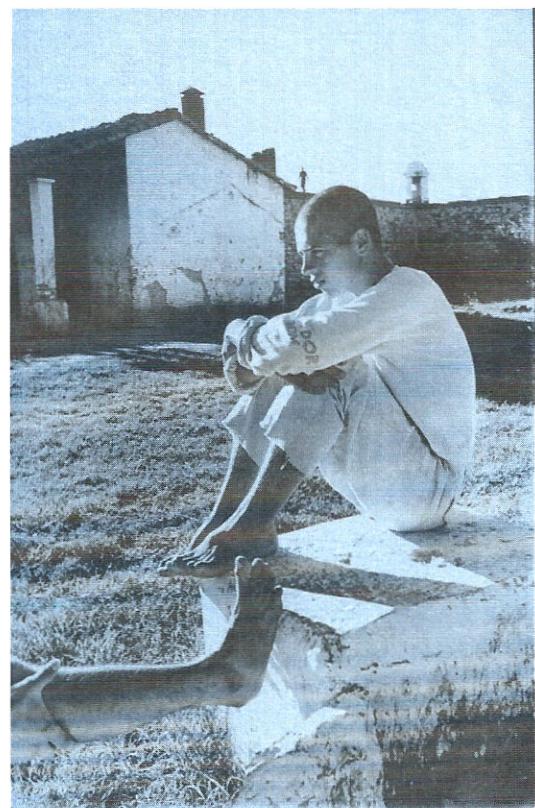
Además se encuentra en proceso Reforma del Sistema Penitenciario, a través de la Comisión Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario;²⁶ la conformación de un equipo especializado, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, que se encuentra elaborando un Anteproyecto de Ley de Ejecución de Penas y Organización del Sistema Penitenciario.

Estas actividades del Sistema de Justicia penal, apoyadas actualmente por los programas de Capacitación dirigida a jueces, fisca-

les, defensores y policías; en cooperación con Agencias Internacionales como USAID, National Center, Asociación Internacional de Juristas de Suecia, Unión Europea y otras; consideramos que mejorará sustancialmente la situación de personas privadas de libertad.

Nuestra nueva política criminal amplia los mecanismos de control socio-penal incluyendo medidas alternativas a la prisión, donde la privación de libertad se aplicaría como último recurso. El Nuevo Código Penal también prevé la intervención del Juez de Ejecución Penal.

Finalmente, pensamos que estamos asistiendo a un proceso de humanización del sistema de justicia penal y tenemos optimismo que la privación de libertad en el futuro será la excepción y no la regla.



²⁴ El Programa Nacional de Depuración de Causas Penales, se encuentra bajo la Coordinación del Abogado Roberto Martínez. La Abogada Graciela García, coordina las tareas de depuración de causas penales, en representación del Ministerio Público.

²⁵ Se refiere a la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal, actualmente bajo la Coordinación de los Jueces Dr. Marcos Kohn Gallardo y Dr. Roque Orrego, por la Corte Suprema de Justicia y la Dra. María Victoria Rivas de Adlan, por el Ministerio Público.

²⁶ Esta Comisión está presidida actualmente por el Abogado Marciano Rodríguez Báez, quien además se encuentra interinando la Dirección General de Institutos Penales, del Ministerio de Justicia y Trabajo.