

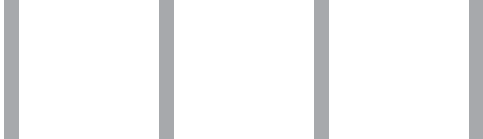


INFORME ANUAL DE GESTIÓN Y RECOMENDACIONES 2013



Mecanismo Nacional de
Prevención de la Tortura

REPÚBLICA DEL PARAGUAY



INFORME ANUAL DE GESTIÓN Y RECOMENDACIONES 2013



Mecanismo Nacional de
Prevención de la Tortura

REPÚBLICA DEL PARAGUAY



Mecanismo Nacional de
Prevención de la Tortura

REPÚBLICA DEL PARAGUAY

© Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros
tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP)
Adela Speratti 2125 c/ Mayor Bullo
Asunción, Paraguay

Informe Anual 2013

Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Stella Maris Cacace
Roque Orrego Orué
Carlos Portillo
Jorge Rolón Luna
Diana Vargas
Soledad Villagra

Equipo de redacción y edición

José Antonio Galeano
Katia Gorostiaga
Ricardo Lesme
María Lis Rodríguez
Veronica Serafini
Hugo Valiente
María Elena Verdún

Comunicación

Corina Leguizamón

Diseño editorial

Juan Heilborn

Se autoriza la divulgación y/o reproducción total o parcial de este informe
por cualquier medio técnico, sin necesidad de permiso previo, siempre
y cuando no sean alterados sus contenidos y se cite la fuente.

Esta publicación es de distribución gratuita y no tiene fines comerciales

Hecho el depósito que marca la ley.

Índice

- 7 Presentación
- 9 Resumen Ejecutivo

PRIMERA PARTE

- 25 Introducción a la Primera Parte
- 26 Conceptualización de la tortura y los malos tratos
- 24 La creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)
- 39 La instalación del MNP
- 42 Organigrama
- 44 La construcción institucional del MNP: una visión estratégica

- 51 Hogares de Abrigo: vulnerabilidad compartida

- 59 Hogares de adultos mayores

- 63 Comisarías

- 69 Sistema Penitenciario
- 71 La Penitenciaría Nacional de Tacumbú:

- 83 Correccional de Mujeres «Casa del Buen Pastor»

- 90 Reuniones con Autoridades
- 90 Convenios firmados
- 91 Talleres y Seminarios

SEGUNDA PARTE

Principales problemas en la prevención y erradicación de la tortura y los malos tratos observados en el periodo del informe

95	Introducción a la Parte II
96	La impunidad
98	El problema de la tipificación legal
101	Denuncias y casos acompañados por el MNP
106	Quiénes son actualmente las víctimas de la tortura y los malos tratos
110	Indefensión de personas en la aprehensión y detención primaria.
116	Las condiciones de detención en el sistema penitenciario paraguayo
122	El abuso de la prisión preventiva.
127	La prisión preventiva y su uso abusivo en las condiciones actuales del sistema penitenciario nacional: su impacto en la «seguridad ciudadana».
131	El quebrantamiento de las formas procesales
134	Control de las actuaciones judiciales y fiscales para la erradicación de la tortura
137	El principio de legalidad y el estado de derecho: facultades legales para detener y custodiar personas.
145	Protección de testigos y víctimas de tortura en situación de encierro.
148	La niñez institucionalizada: vulnerabilidades compartidas
152	Tasaciones de medidas sustitutivas y alternativas a la prisión.
155	Obligatoriedad de las recomendaciones del MNP.
157	Conclusiones
160	Recomendaciones a la sociedad civil

ANEXO I

162 Recomendaciones realizadas en este informe

Anexo II

167 Recomendaciones realizadas por el MNP a diferentes
instituciones del Estado durante el año 2013

178 Lista de siglas



Presentación

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP) presenta su primer Informe Anual de Gestión en cumplimiento del artículo 12 de la Ley N° 4288/11 que lo crea y en concordancia con el artículo 23 del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado por el Paraguay en el año 2005.

La creación del (MNP) mediante la Ley N° 4288 en el año 2011, la instalación del órgano selector en el año 2012 y la instalación de la Comisión Nacional en diciembre del año 2012, son claras señales de que el Paraguay está dispuesto a erradicar prácticas contrarias a los derechos fundamentales de las personas en situación de encierro o privadas de libertad y asumir el compromiso internacional de la prevención de la tortura y los malos tratos, a través de un sistema específico de monitoreo de los lugares de privación de libertad.

Cuando la Comisión del MNP asumió su mandato, inició un proceso de estructurar la institución para el adecuado desempeño del amplio conjunto de funciones que le asigna la ley. Así, se procedió a crear una unidad administrativa y otra misional de manera a iniciar inmediatamente el armado institucional y cumplir con los objetivos asignados al MNP por la ley.

Junto a lo anterior, se ha trabajado en el diseño y paulatina implementación de los restantes elementos que conformarán la estructura final del MNP, especialmente aquello referido a la participación de la sociedad civil en la labor del mismo, en el desarrollo de un plan de actividades de formación y difusión, en la recuperación de datos dispersos y el mapeo de las instituciones que tienen a su cargo o en guarda personas en situación de encierro, y también en que atañe a profundizar la capacidad de análisis y propuestas de modificaciones normativas, así como la generación de políticas públicas de protección a las personas bajo custodia en situación de vulnerabilidad, fortaleciendo la dimensión preventiva.

Conscientes de las dificultades presupuestarias, toda esta tarea ha requerido un esfuerzo suplementario que implicó asumir costos operativos por parte de los miembros de la Comisión Nacional y del equipo técnico. De igual manera, organizaciones de la sociedad civil y organismos inter-

nacionales han cooperado de diversas maneras. Ha sido mediante este compromiso que se han podido llevar adelante las actividades del MNP en este primer año de gestión. Por todo ello, el MNP desea agradecer y reconocer a quienes han aportado para que la institución cumpla con su cometido en este primer año de trabajo.

El Informe presenta una resumida sistematización del primer año de labor del MNP, dividida en dos partes, cada una de las cuales puede ser leída por separado.

En la primera parte del Informe se presenta por un lado, una descripción del MNP, y por otro, una conceptualización de la tortura y del enfoque preventivo, este último, según fuera definido en la planificación estratégica institucional realizada a principios del año 2013. Finalmente, se hace una relatoría resumida de la instalación institucional y de las actividades realizadas.

En la segunda parte del informe se abordan las principales preocupaciones respecto a la prevención y el combate a la tortura y los malos tratos, que serán tenidas en cuenta en la labor del MNP en el presente año, así como también, quiénes son las «nuevas víctimas» de la tortura y los principales obstáculos para superarla. Existen múltiples motivos y causas, pero algunas son especialmente nocivas por lo extendidas y consolidadas que se encuentran con tantos años de práctica como el abuso de la prisión preventiva, la falta de vigencia de la mayoría de las normas procesales, el abuso de las facultades para detener y procesar a las personas, la instalación de cárceles ilegales, y la «cultura del encierro», que sostiene estos abusos.

Los temas abordados en este informe son variados con el objetivo de informar sobre la amplitud y complejidad de los temas que desafían al MNP y con la conciencia de que sólo se aborda una parte de la enorme tarea que aguarda a la institución.

Resumen Ejecutivo

Este informe anual, que comprende el año 2013, es el primero que realiza el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), institución gubernamental que creó el Estado paraguayo por Ley No. 4288/11, integrado en diciembre del 2012, en cumplimiento de la Ley Nº 2754/05 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU.

Contiene dos partes: la primera informa sobre la gestión del MNP en su primer año, y la segunda sobre los problemas más resaltantes del año en la prevención de la tortura para el MNP, y las recomendaciones correspondientes a este periodo.

La Convención contra la Tortura de la ONU fue ratificada por Ley No. 69/90 en Paraguay, y su Protocolo Facultativo establece dos órganos de prevención de la tortura, uno internacional, el Subcomité de Prevención de la Tortura, y otro a nivel nacional, los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura (MNP), que todos los Estados al ratificar el Protocolo están obligados a instituir. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay es uno de los primeros de la región, que además cuenta con los estándares adecuados recomendados por el sistema de la ONU para su funcionamiento.

Concepto de tortura y enfoque preventivo

Los dos aspectos que contiene el nombre del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura son conceptualizados primeramente en el informe. Se define lo que es la Tortura internacionalmente por sus elementos: hechos que causen severo dolor o sufrimiento, ya sea físico o mental, aunque no dejen secuelas -no siendo indispensables el dolor físico o angustia síquica cuando se trata de métodos que anulen la personalidad o disminuyan la capacidad física o mental de la víctima-; con un propósito específico; con el involucramiento de un agente estatal o al menos su aquiescencia. También están prohibidos los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el derecho internacional. Las prohibiciones de

tortura y malos tratos de las Convenciones contra la Tortura de la ONU y de la OEA están recogidas en nuestro Código Penal. La prevención implica un enfoque que prioriza garantizar que la tortura y los malos tratos no se lleguen a concretar

Creación del MNP

Con la estrecha colaboración de la sociedad civil organizada, se da el proceso de aprobación del Protocolo Facultativo en Paraguay en el 2005, la redacción del proyecto de ley que daría lugar al MNP, su aprobación en el 2011, y la instalación en el 2012 del órgano selector -conformado por los tres poderes del Estado y representantes de la sociedad civil- para elegir los primeros titulares del MNP. Luego de una amplia convocatoria y audiencias públicas, se nombra el 29 de diciembre de 2012 a los primeros 6 titulares y 3 suplentes de la Comisión del MNP.

El MNP es una institución pública independiente de los tres poderes del Estado. Sus funciones para prevenir tortura y malos tratos incluyen organizar visitas para personas privadas de libertad o en situación de encierro, realizar recomendaciones a las autoridades competentes evaluando sistemáticamente su implementación, solicitar información a autoridades, desarrollar programas de formación, educación y concienciación y establecer y mantener relaciones nacionales e internacionales para cumplir su mandato. El MNP integra en su trabajo a lo mejor de la sociedad civil mediante la figura del escabinado voluntario.

La ley 4288/11 le asigna al MNP varios ámbitos de intervención, abarcando más de 1.100 instituciones en su competencia: penitenciarías, centros educativos para adolescentes infractores, establecimientos policiales, militares o educativos con funciones similares, establecimientos de internación de personas con discapacidades físicas o mentales y adicciones, entidades de abrigo para niños y adolescentes, hogares de adultos mayores, unidades móviles de detención y lugares de tránsito de migrantes, tanto públicos como privados.

El primer año de trabajo del MNP estuvo marcado por dificultades propias de la conformación de una institución pública de particulares características, en el marco de un cambio de gobierno y del déficit público. Luego de la planificación estratégica (con participación de escabinos), se diseñó el organigrama, las principales áreas de trabajo, y los perfiles profesionales requeridos para cada una de ellas, nombrándose a los funcionarios/as por concursos públicos.

Acciones emprendidas

Las líneas estratégicas de acción son el diálogo y articulación interinstitucional (reuniones, convenios, talleres y mesas de diálogo) y la observación directa del sistema (visitas y creación de bases de datos). Las visitas son programadas, con o sin aviso previo, -generalmente comprenden varios días-; de seguimiento y de intervención, y revisan, entre otras, la ubicación, las condiciones de habitabilidad, de seguridad, sanitarias, de vida en general y cumplimiento de legalidad. Se hicieron 16 visitas programadas: 5 a hogares de abrigo, 2 a hogares de adultos mayores, 7 a comisarías y 2 a penitenciarías; 15 visitas más de seguimiento y 27 visitas de intervención. En las visitas programadas participaron escabinos/as.

VISITAS A HOGARES DE ABRIGO

En ellos se encuentra una población de niños y niñas cuyos derechos ya habían sido vulnerados, en custodia del Estado, bajo la medida de abrigo (que debe ser provisoria y excepcional) hasta su reinserción en su familia de origen u otros núcleos familiares por adopción. De cinco hogares visitados, se ha encontrado que el abrigo no garantiza el derecho a la identidad, que casi ningún hogar tenía apertura legal, que el ingreso no siempre se da por orden judicial y que la permanencia tiene un promedio, en estos hogares, de más de dos años. Se ha visto que las instituciones no comparten su evaluación con autoridades de los hogares, que el presupuesto no cubre en muchos casos rubros básicos, y que en un 40% de casos no hay vínculos familiares, así como que el abrigo no garantiza la escolarización.

VISITAS A HOGARES DE ADULTOS MAYORES

Se ha encontrado en dos visitas una infraestructura adecuada, pero con necesidad de mantenimiento. Se vieron algunas vulneraciones al derecho a la identidad, así como muy pocos adultos con beneficio a la pensión. Se constataron carencias en cuanto a personal y provisión de medicamentos y un desprendimiento del vínculo familiar casi total y permanente para la mayoría. La minimización de sus relaciones sociales incide en su salud física y mental.

VISITAS A COMISARÍAS

En siete comisarías se encontraron falencias parecidas: «demoras» sin base legal, por falta de documentos y por adicciones varias, comunicación de la detención a la fiscalía pero no a la defensoría pública de turno, dificultades en el acceso a la justicia, problemas en la comunicación externa de detenidos, falta de capacitación para el uso de los Registros de detenidos, dificultades para la inspección médica al ingreso y durante la detención y condiciones de habitabilidad indignas.

VISITAS A PENITENCIARIÁS

Penitenciaría Nacional de Tacumbú. En la precaria infraestructura se encuentran privadas de libertad 3859 personas (septiembre 2013), 79% procesadas y solo 762 con condena. La superpoblación llegó a ser de 256%, a pesar de numerosos traslados a otras penitenciarías. Se encontraron deficiencias y discriminación en la admisión y clasificación de internos, e ineficacia del sistema de registros, y por tanto, sin una identificación adecuada. Existen problemas de seguridad: 46 guardias diurnos y 26 a la noche para toda la población, y debido a las precarias instalaciones, peligro latente de incendios. La gran mayoría la constituyen personas en situación de pobreza, sin elementos básicos de subsistencia; son grupos especialmente vulnerables los transgéneros, los indígenas y los *pasilleros*. Este último grupo, un 10%, no tiene cobijo en celdas o pabellones. El derecho a la defensa es una garantía vulnerada. Existe una violación generalizada de derechos en las condiciones de reclusión de los internos, sin una alimentación adecuada, sin atención del derecho a la salud, inasistencia de médicos, carencias de medicamentos e insumos y ausencia de programas que los preparen para una vida digna posterior al encierro. La corrupción generalizada, la delegación del manejo y el costo indebido de servicios agravan la vulneración de derechos y garantías. Hay un sistema de sanciones arbitrarias paralelo al legal, y las celdas de aislamiento no son controladas por los jueces. Existe impunidad en el sistema de sanciones administrativas y penales a los funcionarios. Las situaciones encontradas son estructurales e históricas, por lo que el sistema penitenciario se aparta de sus finalidades, trayendo aparejada la degradación de la persona y la afrenta a su dignidad.

Correccional de Mujeres Casa del Buen Pastor. Las principales demandas fueron el uso del «traslado administrativo» como forma de castigo, sin base legal; la presencia de guardias de sexo masculino en el establecimiento e incluso dentro de los pabellones; limitaciones en el acceso a medios de prensa y reclamos de atención médica. El MNP dialogó con las autoridades sobre estos y otros temas como el estado de manutención del local y protocolos de intervención previendo niveles de conflictividad.

Reuniones, convenios, seminarios. El MNP realizó reuniones con autoridades antes y luego del cambio de gobierno, incluyendo al nuevo presidente de la República, y a ministros/as, presidente del Congreso y parlamentarios. Asimismo, con el comandante de la Policía Nacional, comandante de las Fuerzas Militares, con el Fiscal General del Estado, con el presidente y miembros de la Corte Suprema de Justicia, y embajadores acreditados en nuestro país.

Se firmaron convenios con la Secretaría de Políticas Lingüísticas para incorporar la lengua guaraní al trabajo del MNP y con la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, para enfocar mejor su labor en este grupo.

El 1 de octubre de 2013 se MNP organizó el Seminario Internacional de Políticas y Estrategias para Prevenir la Tortura, junto con la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT– Ginebra, Suiza) y la Asesoría para Paraguay de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para DDHH, participando expertos internacionales de la ONU, entre ellos del Subcomité y de la APT, asistiendo 156 personas, operadores jurídicos y otros de todo el país. El 2 de octubre se hizo un taller interno con el equipo MNP y los expertos internacionales. Se hicieron en diciembre 3 talleres de intercambio de experiencias y diálogo con defensores públicos sobre el informe especial Tacumbú y un taller de coordinación de políticas sobre niñez institucionalizada.

Buenas prácticas siguiendo recomendaciones del MNP

Se rescata que luego de las recomendaciones hechas por el MNP a continuación de las visitas, se hayan producido, entre otros, los siguientes avances:

- El Ministerio de Justicia y Trabajo, por recomendaciones del MNP y el Comité contra la Tortura, promulgó la Resolución 378 el 10 de diciembre de 2013, que establece la capacidad máxima de alojamiento de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, hasta 1687 personas.
- Acordada 834/2013 dictada por la Corte Suprema de Justicia, que regula el abrigo institucional, en base a las recomendaciones del MNP
- Se intervino y clausuró definitivamente el Hogar La Compasión de Limpio donde niños y niñas eran víctimas de violaciones de sus derechos, y se les trasladó y reubicó con coordinación de actores competentes del Estado.
- A raíz de la inspección del MNP el Hogar Abrigo Municipal escolarizó y documentó a todos los niños y niñas en la entidad y gestionó la operación médica a una niña.
- Clausura de un calabozo en condiciones indignas y habilitación de uno nuevo en la Comisaría 5ª. metropolitana

Principales problemas en la prevención y erradicación de la tortura y los malos tratos

Causas sistémicas y prácticas que pueden ocasionar riesgo de tortura y malos tratos

Impunidad

El problema de la impunidad en Paraguay es estructural y una de las principales causas de persistencia de la tortura y la violencia institucional. La impunidad como práctica institucionalizada deriva, entre otros factores, de la falta de investigación, sanción e indemnización a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado durante la dictadura, así como de la falta de investigación y castigo a responsables de torturas y otros graves delitos que siguen ocurriendo desde la caída de la dictadura hasta hoy. Esto ha sido señalado ya por varios mecanismos internacionales de protección de DDHH al país. La tipificación legal de la tortura tiene que estar adecuada a las convenciones internacionales, y se debe evitar que la lenidad de las penas, como consecuencia de una incorrecta aplicación de las normas penales, sea un factor que facilite la impunidad de los perpetradores de la tortura; se debe abrir un amplio debate en este sentido. El MNP concluye que el patrón de impunidad vigente encuentra un método común de consumación en la ineficacia de las investigaciones fiscales, que no concluyen oportunamente porque no se sostienen. Los casos denunciados por el MNP corroboran esta falencia.

Quiénes son actualmente las víctimas de la tortura y malos tratos

Si bien no se dan las mismas violaciones de derechos humanos que durante la dictadura, la tortura y los malos tratos se concentran actualmente en grupos específicos, generalmente invisibilizados por la sociedad y tradicionalmente discriminados: movimientos campesinos y grupos sociales vulnerables y estigmatizados, tales como los recluidos en establecimientos penitenciarios y los institucionalizados por razones de salud mental o por su condición de personas adultas mayores, así como los pobladores de los cinturones de pobreza, niños, niñas y adolescentes en situación de calle, o los llamados adolescentes en conflicto con la ley, personas con adicciones; conjunto al que se suma, la población indígena del país. Para estos sectores sociales, habitualmente, los tratos crueles, inhumanos o degradantes, son el preámbulo y el *adendum* de las prácticas soterradas de la tortura.

Indefensión de personas en la aprehensión y detención primaria

Existen una serie de derechos que deben ser garantizados entre la aprehensión y la comparecencia ante el juez competente, de acuerdo a la legislación vigente e internacional, y cuando no se cumplen las personas detenidas se encuentran en un estado de alta vulnerabilidad, constituyendo esto un riesgo de tortura y malos tratos. El MNP ha constatado el incumplimiento de varias de estas salvaguardas. Aunque si se hace la comunicación al Ministerio Público en general, el plazo inicial de aviso al juez no se respeta. Los adolescentes son detenidos para ser identificados o por averiguaciones, aunque la ley prohíba expresamente lo que no sea flagrancia ni orden judicial. En muchas ocasiones las aprehensiones son realizadas haciendo un uso desproporcional de la fuerza, alegando resistencia o caídas. A esto se suman las numerosas dificultades de la realización de los diagnósticos médicos en los centros públicos. No existe un mecanismo preestablecido formalmente para la comunicación de la privación de libertad a un familiar, a un tercero, a los padres o tutores. No hay acceso inmediato a un defensor público por parte de aquellas personas que no cuentan con abogado particular. Las personas son «demoradas» para averiguaciones, estando este tipo de detención fuera de la ley.

Condiciones inhumanas en la situación penitenciaria

El sistema penitenciario paraguayo adolece de graves deficiencias que ya han sido advertidas y señaladas en diversos informes y análisis tanto de organismos internacionales como nacionales, como el mismo MNP: hacinamiento; prevalencia de la tortura y los malos tratos como herramienta disciplinaria y método extorsivo; infraestructura inadecuada; precaria o inexistente atención sanitaria; inadecuada e insuficiente provisión de alimentos; falta de personal técnico y profesional; muertes y violencia intramuros; falta de preparación del personal de seguridad; falta de clasificación y falta de separación entre condenados y procesados; desconocimiento del principio de presunción de inocencia; imposibilidad de ejercicio de derechos procesales por parte de los internos; adolescentes en estado de abandono; corrupción sistémica y endémica y ausencia de servicios sociales y de asistencia post-penitenciaria. Aunque esta situación del sistema penitenciario paraguayo no es diferente a la de la región y dista de ser una novedad lo encontrado por el MNP en el 2013, la superpoblación crítica se ha agravado por encima del 200% en las principales penitenciarías del país, rebasando cualquier nivel de alojamiento en mínimas condiciones de dignidad humana. La persistencia de este estado de cosas por décadas y su agravamiento en los últimos años representan una institucionalización de la crueldad y de la violencia por parte del Estado y un grave incumplimiento de normas constitucionales y legales y compromisos internacionales asumidos por el país.

El abuso de la prisión preventiva

Preocupa al MNP que la prisión preventiva, que debe ser usada solo extraordinariamente, es utilizada sin fundamentos, fuera del límite del plazo legal, sin respeto a los límites impuestos por el código procesal penal y cuando evidentemente no es necesaria para los fines cautelares que la justifiquen. Se utilizan estereotipos para justificar la medida, no se exponen razones concretas y demostrables como fundamento de lo resuelto, los más leves delitos llevan a la prisión preventiva. En ningún caso puede durar más de dos años según la ley, y esta tardanza constituye un modelo de reclusión penitenciaria que produce aflicciones violatorias a la Convención contra la Tortura. Estas violaciones a la ley hacen que la prisión preventiva quede al arbitrio del poder; la simple sospecha hace que se encarcele preventivamente; al pasarse la pena mínima que hubiera correspondido al imputado, pasa a un segundo plano la importancia de hacer un juicio oral y público para demostrar la culpa con pruebas irrefutables. Al permitir que por vía del funcionamiento del sistema penal la persona sea sancionada por vía de la prisión preventiva, se abandona el modelo constitucional del juicio previo y se fomenta una justicia sumamente insegura, que generalmente afecta al más débil y no al más peligroso. Los jueces apañan estos encierros, y hasta la Corte Suprema los sostiene, a pesar de la situación penitenciaria superpoblada y violatoria de derechos humanos. La reclusión y sus aflicciones devienen en este caso de un acto arbitrario y prohibido por la ley, con la gravedad que la judicatura de la república se transforma así en un aparato de privaciones sistemáticas ilegítimas de libertad. La verdadera causa del hacinamiento se provoca por la renuncia del poder jurisdiccional de controlar los encierros para que estos no se den fuera de los marcos permitidos por la ley.

El uso abusivo de la prisión preventiva en las condiciones actuales del sistema penitenciario: su impacto en la «seguridad ciudadana»

Aunque una de las razones de la superpoblación carcelaria reside en el uso abusivo e irracional de la prisión preventiva, no se analiza qué efecto puede tener en la seguridad ciudadana. La inexistencia de programas de asistencia post – penitenciaria hace que la mayor parte de las veces, las personas que han entrado al sistema tengan enormes dificultades para reinserirse a la sociedad por diversas razones que van de la estigmatización social, la experiencia traumática sufrida intramuros, al hostigamiento policial posterior a la entrada al sistema; luego de la experiencia carcelaria tienen muy pocas probabilidades de obtener un empleo honesto o de escapar de ese círculo vicioso de entrada-salida-entrada al sistema. De las 5076 personas que salieron del sistema entre enero de 2013 y enero de 2014, es factible que 2095 vuelvan a delinquir. Esto demuestra lo contraproducente que resulta encerrar personas sin una debida justificación y necesidad, lo que se obvia al defender el encierro como «política contra el crimen», es que más tarde o más temprano, quienes entran al sistema

penitenciario, volverán a salir, pero lo harán en peores condiciones de las que entraron y con menos posibilidades de reinserirse a una vida honesta y productiva.

El quebrantamiento de las formas procesales como riesgo de tortura

En el periodo 2013 el MNP constató incumplimientos de formas procesales establecidas en la ley para frenar el abuso del poder en las investigaciones y persecuciones penales. Estos son los mandamientos genéricos, promovidos por requerimientos fiscales sin motivaciones específicas y concedidos por los jueces sin fundar los aspectos que exige la ley. La nulidad de estos mandamientos no es declarada en primera ni en segunda instancia y sirven para condenar a personas en contra de lo dispuesto por claras disposiciones normativas. Estos mandamientos no designan con precisión el lugar a ser allanado y/o el objeto o persona en concreto que se entra buscar. Se destacan por su irracionalidad y demuestran una ausencia de tarea de inteligencia previa que permita conocer lo que se busca conforme a aquello que se sospecha. *Los interrogatorios investigativos hechos por personas no autorizadas por la ley:* Los defensores públicos relataron que sus defendidos -de sectores que sufren factores de exclusión social- eran interrogados por la Policía Nacional y de agentes de la SENAD, en un tipo de declaración indagatoria que sólo puede ser hecha por los jueces.

El control de actuaciones iscales y judiciales

El MNP recibió informes y las comunicó a la Corte Suprema de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de costumbres enraizadas en jueces y fiscales, que facilitan el abuso y descontrol del poder de policía por sobre el modelo del estado social de derecho. Estas malas prácticas no son percibidas en toda la dimensión de peligrosidad de su vinculación con la tortura. Jueces y fiscales que están obligados a comunicar los hechos punibles que se conocen en el ejercicio de la función pública no lo hacen cuando se trata de malos tratos y tortura; la impunidad con que actúan fuerzas policiales, en muchos casos fuera de control, está naturalizada en sede fiscal y judicial. No hay casos llevados al Jurado de Enjuiciamiento por esta desidia. Una política de tolerancia cero es urgente para enmarcar el sistema de control en lo que respecta a jueces y fiscales, que no pueden figurar, como hoy ocurre, apañando tortura y malos tratos, mucho menos quebrantando garantías previstas para evitar el abuso de poder. El MNP considera una buena práctica recoger los pedidos que la sociedad civil organizada responsablemente realiza, para que tanto desde la Corte Suprema de Justicia como desde la Fiscalía General del Estado exista un sistema de vigilancia de la actuación de fiscales y jueces que por incumplimiento de sus funciones provocan violaciones de DDHH o los propician. El rol del Ministerio de la Defensa Pública en el control de estas actuaciones es también crucial.

El principio de legalidad y el estado de derecho:

facultades legales para detener y custodiar personas

El MNP ha constatado dos casos en los que instituciones estatales intervienen en la afectación de derechos individuales, sin estar facultadas constitucional ni legalmente para hacerlo, vulnerando el principio de legalidad y el propio Estado de derecho y generando situaciones propicias para la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como lo ha verificado en casos concretos donde intervino.

Caso de la SENAD. Luego de una intervención, una mujer con su hijo recién nacido quedó detenida en la SENAD, esposada sobre un banco de madera a cargo de su bebé. En esta circunstancia, se produjo la muerte bajo custodia del Estado del recién nacido. Constitucionalmente no se establece que la represión de la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes sea competencia de la SENAD; no está habilitada como fuerza pública y por tanto para hacer uso de la fuerza a nombre del Estado, mucho menos detener o mantener a personas en custodia. Sólo están habilitadas legalmente para recluir personas las penitenciarías o temporalmente las comisarías. Las «operaciones encubiertas» y «entregas vigiladas» deben hacerse bajo vigilancia judicial, no solo fiscal. Siendo el principio de legalidad el que permite la seguridad jurídica, la SENAD no se encuentra ni constitucional, ni legalmente habilitada para hacer uso de la fuerza ni para tener personas bajo custodia en sus instalaciones. Esta laguna constitucional y legal es sistemáticamente desconocida por el poder judicial y por el ministerio público. Para el MNP, esto tiene graves implicancias, pues vulnera inexcusablemente el orden jurídico constitucional, internacional y legal. Aunque la lucha contra el tráfico de drogas es un imperativo constitucional y legal en el sistema jurídico paraguayo, los problemas constitucionales y legales que la SENAD tiene para llevar adelante su labor deben ser señalados, y corresponde clarificar y eventualmente modificar el ordenamiento normativo para que la prevención y la represión hacia el tráfico de drogas ilegales sea constitucional, legal y legítimo, como corresponde a todo Estado de Derecho.

Caso de la Agrupación Especializada. Se empezó a usar como lugar de reclusión de personal policial procesado en el ámbito de justicia policial, y en el fuero penal de civiles procesados y condenados por delitos comunes de cierta entidad como secuestro y tráfico de drogas. Funciona en la práctica como una cárcel ya que la situación provisoria en su origen se institucionalizó con el paso del tiempo. Los problemas de esta situación es que el personal policial no está entrenado para custodia de personas; la policía no cuenta con presupuesto para alimentos y servicios propios del ámbito de encierro de personas; las instalaciones son inadecuadas, sin seguridad suficiente, lo que limita la movilidad de los internos; deficiente atención sanitaria y psicológica; no hay separación de condenados y procesados. Esto es aplicable a todas dependencias policiales que funcionan

como establecimientos penitenciarios, total o parcialmente. El personal policial, consciente de lo irregular de la situación, manifestó su disconformidad por la recurrencia y persistencia con que los magistrados judiciales ordenan la reclusión de personas en dichas instalaciones.

Protección de testigos y víctimas de tortura en situación de encierro

La protección de víctimas y testigos de la tortura es una obligación legal del Estado que deriva del derecho internacional de los derechos humanos. Un problema estructural que afecta la eficacia de las investigaciones sobre tortura es la falta de medidas de protección de víctimas y testigos. Esto es particularmente relevante en víctimas que se encuentran privadas de libertad, muchas veces bajo custodia de los mismos victimarios. No son adoptadas medidas de protección en el marco de la Ley Nº 4.083/2011, De Protección de Víctimas y Testigos, así como de las facultades del Ministerio Público conforme al artículo 10 de la Ley Nº 1562/2000, Orgánica del Ministerio Público, para garantizar la protección de los testigos que formulen declaraciones con valor probatorio de cargo en las investigaciones. La Ley de protección de víctimas y testigos actualmente tiene un escaso nivel de desarrollo en su ejecución como un programa específico en el Ministerio Público, sin cubrir a personas en situación de privación de libertad y que denuncien o testifiquen en contra de policías o personal penitenciario en causas de tortura. El MNP ha constatado en varios casos ocurridos en el 2013, que presuntas víctimas han dejado de colaborar con la investigación fiscal como consecuencia del amedrentamiento que sufrieron y de la falta de garantías para su seguridad por parte del Ministerio Público. El MNP ha recomendado al Ministerio Público medidas para la protección a víctimas y testigos de tortura en contexto de encierro y éste ha contestado que la protección de las mismas quedaría bajo la competencia de la propia autoridad administrativa penitenciaria, lo cual el MNP considera insuficiente y un obstáculo para la investigación eficiente de la tortura y malos tratos.

Cultura del encierro y niñez en situación abrigo

Según datos de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA) existen en todo el país 64 instituciones de cuidado alternativo en las que se encuentran 1.694 niños, niñas y adolescentes. En el monitoreo a entidades de abrigo, el MNP ha detectado entre los principales obstáculos: la dinámica de las relaciones interinstitucionales entre los diferentes actores del sistema y la falta de acciones ante situaciones estructurales de vulneración de derechos. Se manifiesta la centralidad de la institucionalización de niños y niñas para el Estado paraguayo, y una virtual ausencia de políticas para revincular social y familiarmente a los mismos. La medida de protección de abrigo no es aplicada en forma excepcional ni provisoria como lo exige la ley; según la misma SNNA, el tiempo promedio de institucionalización es de 4 años 3 meses en Asunción y en el Departa-

mento Central de 4 años. Hay una necesidad de revisión de los criterios de actuación, por parte de la Defensoría, Fiscalías y Juzgados de la de la Niñez y la Adolescencia a fin de dejar definitivamente atrás la doctrina de la situación irregular, y éstos deben tener un rol más activo en la protección de derechos de la niñez institucionalizada. En este sentido el MNP celebra la aprobación por parte de la Corte Suprema de Justicia, de la acordada que regula el procedimiento ante el abrigo institucional, en cumplimiento de su recomendación. El MNP se encuentra atento a su implementación, expresada en una clara voluntad política con presupuesto público para la instalación de equipos técnicos multidisciplinarios y un cambio en la perspectiva de trabajo de los y las operadores de justicia, tendiendo a una dinamización de los derechos con sus actuaciones oportunas y ágiles.

La contrarreforma penal y otros problemas de legislación que atentan contra la prevención de la tortura y malos tratos

TASACIONES DE MEDIDAS SUSTITUTIVAS Y ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN

El MNP tuvo conocimiento de casos en que no cabe la prisión preventiva: hechos punibles de mínimo reproche, como casos de usuarios de sustancias, ligados al microtráfico; donde el Estado debería considerar a estas personas como sujetos del sistema de salud y no del sistema penal; otros de delitos bagatelarios, especialmente contra la propiedad, donde se podrían aplicar medidas alternativas y programas de asistencia post-penitenciaria. Es difícil que magistrados sorteen las tasaciones de medidas alternativas o sustitutivas establecidas en la ley y mantengan en libertad a estos procesados, por temor a ser enjuiciados ante el órgano competente -por encerrar personas, aún sin motivo, no se echa a un magistrado, si por dar una libertad, aunque se tuviera razón-. El MNP encuentra en estas leyes especiales, que coartan la posibilidad jurisdiccional de velar por la excepcionalidad de la prisión preventiva, un obstáculo para la función de resguardo y tutela de derechos que corresponde a los jueces de garantía. El efecto de estas normas de tasación de medidas alternativas y sustitutivas es negativo, pues genera situaciones en las que se observa un anticipo de la pena -prohibido por nuestra legislación- y se contribuye al hacinamiento carcelario. La *Comisión de Reforma del Sistema Penal* tiene a su cargo un proyecto de reforma del código procesal penal que quedó sujeto a estudio. El MNP debe pronunciarse sobre todos los aspectos de esta reforma proyectada que hacen a su mandato y competencia legal, al que se vinculará del modo más propositivo. Recomienda al respecto, revisar todas las prohibiciones normativas que tasan las medidas alternativas y substitutivas a la prisión, involucrar a representantes de diversos sectores de la sociedad civil, maximizar la certeza científica y minimizar las creencias e ideologías.

Conclusiones

El MNP busca ser una herramienta de articulación de esfuerzos, de registro y reflexión, extendiendo su labor preventiva al ámbito nacional. Ofrece una orientación correctora a los distintos actores involucrados a través de un diálogo constructivo y permanente, para poder cumplir los compromisos del Paraguay en contra de la tortura y los otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, que están aún pendientes, donde las víctimas predilectas son los excluidos socialmente. En muchos casos los tratos se hallan naturalizados, lo que contribuye a una insensibilidad social. La crisis del sistema carcelario, con 1000 personas más cada año en reclusión, es más que un síntoma, un modelo punitivo muy diferente al establecido constitucionalmente. Asimismo, el modelo del encierro y la institucionalización para la niñez y adolescencia cambió en las normas pero aun no se encuentra plenamente vigente y asumido por las agencias con responsabilidades en la concepción y aplicación de políticas públicas. Los pasos dados alientan a la esperanza, pero no bastan para cambiar los atavismos de una cultura de la violencia y el encierro, en virtud de las cuales la institucionalización sigue siendo la respuesta para atender lo que sale de lo «normal», enfocado desde el control y el sometimiento. Se debe seguir trabajando para construir una sociedad libre de la crueldad del estado.



PRIMERA PARTE

La Gestión del MNP en su primer año



Introducción a la Primera Parte

La prevención y erradicación de la tortura y los malos tratos en los sistemas democráticos es una cuestión especialmente sensible desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos, al estar íntimamente ligada al respeto de la dignidad humana.

En esta larga y difícil lucha, la comunidad internacional y los Estados cuentan hoy con una herramienta legal que les permite la remoción de obstáculos que faciliten o propicien la práctica de la tortura y los malos tratos con el fin de erradicarla y ofrecer protección a las víctimas. Luego de consagrarse la prohibición y la obligación de prevenir la tortura y los malos tratos, en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en 1984¹, la Asamblea General de Naciones Unidas adopta en el año 2002 el Protocolo Facultativo a esta Convención². Este tratado introduce dos instrumentos concretos: la creación de un Subcomité Internacional de Prevención de la Tortura y el establecimiento, en los ámbitos nacionales, de uno o varios mecanismos independientes para la prevención de la tortura.

Los Estados parte del Protocolo Facultativo se han comprometido a instalar mecanismos nacionales de prevención de la tortura, siendo Paraguay uno de los primeros en la región sudamericana en concretar un mecanismo nacional para salvaguardar los derechos de quienes están privados o tienen restringida su libertad, sean niñas, niños, adolescentes, varones y mujeres o personas adultas mayores.

En los capítulos siguientes se abordan el concepto de tortura, el proceso de creación del MNP y la labor del primer año.

1 En lo sucesivo «la Convención contra la Tortura» o el UNCAT por sus siglas en inglés»

2 En lo sucesivo «el Protocolo Facultativo» u OPCAT por sus siglas en inglés.

Conceptualización de la tortura y los malos tratos

La tortura constituye una de las violaciones más graves de los derechos humanos y su prohibición es absoluta en la legislación internacional. El derecho a la integridad física y síquica corresponde a la prohibición de la tortura y está protegido tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Arts. 7 y 10)³, y en la Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 5)⁴, como en los tratados específicos contra la tortura que definen sus elementos constitutivos.

Además de estos instrumentos vinculantes, existen otros, de carácter declarativo, en resoluciones de la ONU, donde se indican con mayor detalle, la forma en que deben ser aplicadas determinadas reglas para proteger la integridad física y síquica de las personas de manera general, y para sectores sociales determinados, como las personas en reclusión, los niños y niñas, las personas con problemas de salud mental⁵.

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes de la ONU⁶, define la tortura en su Artículo 1:

«Todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas».

3 Ratificado por la Ley No. 5/92

4 Ratificado por la Ley No. 1/89

5 Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1957); el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1978); los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982), el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1988); los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (1990); las Reglas de las NNUU para la protección de los menores privados de libertad (1990) y los Principios sobre la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental (1991).

6 Ratificado por la Ley No. 69/90

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de la OEA⁷, en su artículo. 2, tiene una definición incluso más amplia de la tortura:

«Todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica».

Las convenciones internacionales establecen la obligatoriedad de Paraguay de velar porque todos los actos de tortura constituyan delitos en su legislación penal. Por ello, las definiciones internacionales de tortura, aparte de tener ambas fuerza de ley interna en Paraguay, fueron adoptadas por la legislación penal, a través de la Ley No. 4614/12 modificatoria del Código Penal, que establece el tipo penal:

«Tortura, artículo 309: 1° El que intencionalmente infligiera a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales o la sometiera a un hecho punible contra la autonomía sexual, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión con fines de investigación criminal, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin; será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

2° El que intencionalmente aplicara sobre una persona métodos tendientes a anular su personalidad o a disminuir su capacidad física o mental, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

3° Lo previsto en los numerales 1° y 2° del presente artículo será aplicable en los siguientes casos:

1. cuando el autor actuare como funcionario o agente del Estado o como persona o grupo de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado,
2. cuando el autor se haya arrogado indebidamente la calidad de funcionario; o,
3. cuando el autor no fuere funcionario.»

La Constitución paraguaya prohíbe la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, y establece la imprescriptibilidad de la tortura en su Artículo 5.

7 Ratificado por la Ley No. 56/90

Algunos de los elementos básicos de la definición de la tortura en el derecho internacional son:

1. Que los hechos causen severo dolor o sufrimiento, ya sea físico o mental, aunque no dejen secuelas. El dolor físico o angustia síquica no son condiciones indispensables cuando se trata de la aplicación de métodos tendientes a anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la víctima, tal como lo dispone el Artículo 2 de la Convención Americana de la OEA y consecuentemente, el Artículo 309 del Código Penal.
2. Debe ser intencional; con un propósito específico, con indefensión de la víctima;
3. Con el involucramiento de un agente estatal o al menos su aquiescencia.

Tomados en conjunto, estos elementos contribuyen a la comprensión de lo que constituye tortura y de las prácticas calificadas como tratos crueles, inhumanos o degradantes.

No siempre es fácil determinar la naturaleza y el grado de sufrimiento experimentado por una persona pues se deben sopesar las circunstancias particulares de cada caso y las características de cada víctima; en este último caso concurren, por ejemplo, el sexo, la edad, las creencias religiosas, culturales o la salud. En otras circunstancias, puede suceder que ciertas formas de malos tratos o ciertos aspectos de la detención que no constituirían tortura por sí solos, pueden llegar a serlo si se dan simultáneamente.

La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura (1975) afirma en su artículo 1.2 que «la tortura constituye una forma agravada y deliberada de trato o pena cruel, inhumano o degradante». El Relator Especial contra la Tortura de la ONU ha expresado que la tortura difiere de los tratos crueles, inhumanos o degradantes no necesariamente solo por la intensidad del dolor o sufrimiento infringido, sino por el propósito específico del hecho⁸.

No obstante, todas las formas de malos tratos cometidas por funcionarios públicos o bajo su aquiescencia, están igualmente prohibidas por el derecho internacional. El derecho penal paraguayo contempla tipos penales que sancionan estos malos tratos, resultando así punibles muchos de ellos aunque no sean tortura.

El término tortura no debe ser usado de una manera superficial. Está reservado para una de las peores violaciones posibles de los derechos humanos y abusos que las personas puedan hacerse unas a otras, cargando de esta manera un «especial estigma». De la misma manera, esto implica que una vez que se ha establecido que la tortura ha sido cometida, se está lidiando con un crimen muy grave y un maltrato a seres humanos que probablemente sufrirán sus consecuencias por el resto de sus vidas, si no físicamente, mentalmente.⁹

8 Informe del Relator Especial contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Manfred Nowak, *Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the world, including an assessment of conditions of detention*, 5 Feb. 2010, A/HRC/13/39/Add.5, pág. 13, párr.36

9 Ídem, párr. 33

La tortura y otros actos inhumanos que inflijan deliberadamente grandes sufrimientos o atenten contra la integridad física o la salud mental o física están prohibidos también por el derecho penal internacional y en algunos casos pueden constituir crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. La prohibición de la tortura y de «los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes» (artículo 3 común) se incluyen en los Convenios de Ginebra de 1949, que regulan los crímenes de guerra. El Estatuto de la Corte Penal Internacional enumera la tortura (y excluye los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes) como uno de los crímenes de lesa humanidad, cuando la tortura es cometida como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque (artículo 7.1.f).

La naturaleza absoluta de la prohibición de la tortura implica que el derecho a la integridad personal no puede ser puesto en la balanza frente a ningún otro derecho o preocupación¹⁰. Ninguna limitación es permitida en la prohibición de la tortura. Esta prohibición no puede ser suspendida ni siquiera durante emergencias públicas que pongan en peligro la vida de la nación, ni en tiempos de guerra o en la lucha contra el terrorismo. No se puede invocar justificación o circunstancia atenuante alguna como pretexto para violar este derecho, como las basadas en una orden recibida de un superior jerárquico o de una autoridad pública.¹¹ La prohibición de la tortura forma parte del *jus cogens*.

Contextos y consecuencias de la tortura

Las personas privadas de libertad o en situación de encierro en cualquier tipo de institución, se encuentran en un contexto de completa dependencia y son particularmente vulnerables a cualquier abuso. Esta situación de particular vulnerabilidad se encuentra en la raíz de la creación de instituciones como el MNP. A ello debe sumarse necesariamente la persistencia, inclusive en contextos democráticos, de la tortura y los malos tratos.

Si bien lo misional y el campo de intervención de esta institución se acotan a la «tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes», corresponde analizar aspectos esenciales. La obligación general del MNP es la de vigilar los ámbitos de custodia y de privación de libertad para garantizar la existencia de un trato humano. El velar por un trato humano abarca campos que van más allá de la «prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes». Implica además el respeto y la garantía de otros derechos humanos que aseguren la dignidad de la persona humana.

El enfoque preventivo exige una mirada integral de los derechos humanos. Frecuentemente, la tortura es cometida en situaciones en las que dan en forma complementaria y simultánea otras modalidades tipológicas de violaciones a los Derechos Humanos, tales como el cercenamiento del derecho a la defensa, la privación del derecho a la libertad, a la petición, a

10 Ídem, párr. 41

11 Observación general N° 20 del Comité de Derechos Humanos de la ONU (1992), Artículo 7 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Doc. NNUUHRI/GEN/1/Rev.7, párr. 3

la participación y el de ser sometido a juicio justo e imparcial, entre otras. Esto, dentro de procedimientos de control social, de represión y/o combate a la criminalidad y doctrinas que invocan la seguridad ciudadana, A consecuencia de ello, se impone la necesidad de abordar la tortura en el contexto de las condiciones de encierro, concomitante con la existencia de otras modalidades de violaciones a los Derechos Humanos.

Al establecerse sistemas de control más eficaces, tales como procedimientos de denuncia, de acción urgente, mecanismos de vigilancia y prevención de los organismos internacionales y nacionales, corre paralelamente una inventiva de métodos que dejan menos rastros, por lo menos los físicos, que buscan evadir dichos sistemas. Son las llamadas torturas blancas.

Los denominados tratos crueles, inhumanos o degradantes, son prácticas complementarias, que cuando son repetidas, sistemáticas y constantes, pasan a ser verdaderas torturas¹². Tienen el mismo propósito de la tortura: ablandar, quebrar la dignidad de la persona.

La tortura es un agravio, una ofensa que ocasiona daño, que lesiona el tejido social en su conjunto, no solo al afectado directo. Es una agresión a la especie humana, a la identidad del ser humano. Se enfoca el aspecto referido al hecho de vigilar, castigar, reprimir, cercenar el acto de pensar, de optar por un modo de ser, aspectos inherentes, propios que definen la identidad humana. En general, la secuela principal, el punto nodal alrededor del cual giran las variantes psicológicas, -que es una simple expresión clínica singular en cada persona- es la ruptura de dos aspectos: «el proyecto de vida» y el «sentido autobiográfico», el sentido de la historia propia que tiene cada persona y que tienen todos los seres humanos.

Se juega, por parte de los que aplican la tortura, con el principio de «predictibilidad». Las personas quieren saber lo que harán y serán mañana, funcionan con un proyecto futuro. Se busca romper las expectativas futuras, que las personas dejen de ser arquitectas de su propio destino, de generar incertidumbre sobre el después, de temer a lo que vendrá. La tortura, sobre todo, busca romper la red vincular de solidaridad y apoyo que es necesaria para que se funcione como persona, busca romper las oportunidades de crear y recrear los proyectos colectivos.

El enfoque preventivo

El enfoque de la prevención de la tortura y malos tratos es muy amplio, y abarca diversos aspectos relativos al trato de las personas en situación de encierro. Esos aspectos comprenden tanto la normativa vigente, así como las posibles lagunas o falencias legislativas; todo elemento del marco institucional existente, así como cualquier deficiencia que éste presente; y toda práctica o comportamiento pertinentes que constituyan o que, de no controlarse, pudieran desembocar en la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

12 En el caso del aislamiento de una persona en una celda de castigo, si existen condiciones inhumanas (no hay luz, ventilación, lugar diferente para la realización de necesidades fisiológicas tales como evacuación y alimentación) y esto se produce repetida y sistemáticamente en el tiempo, estas malas condiciones configurarían tortura.

Independientemente de los casos de tortura o malos tratos que se produzcan, es necesario que el Estado permanezca alerta frente al riesgo de que eso ocurra, y de que se establezcan y mantengan salvaguardias amplias y eficaces para proteger a las personas en situación de encierro. La función del MNP es velar por que esas salvaguardias existan realmente y funcionen de forma eficaz, y formular recomendaciones para mejorar el sistema de protecciones tanto en la ley como en la práctica y, por ende, la situación de las personas en situación de encierro.

Como lo ha puntualizado el Subcomité de Prevención de la Tortura, el enfoque preventivo tiene una «visión de futuro». Al examinar ejemplos de buenas y malas prácticas, se busca sacar partido de las protecciones existentes, cerrar la brecha entre la teoría y la práctica y eliminar o reducir al mínimo las posibilidades de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹³.

Si bien no existe una definición como tal del enfoque preventivo, se han establecido unos principios orientadores para su aplicación¹⁴:

- a) Un nivel alto de respeto de los derechos humanos y la vigencia del estado de derecho en una sociedad ofrecen las mejores posibilidades de prevenirlos efectivamente.
- b) Se deben tener en cuenta los marcos normativos y las políticas públicas (o su ausencia) relacionadas con el tratamiento de las personas privadas de libertad; esto, en diálogo permanente con los funcionarios responsables de la puesta en práctica e institucionalización de los mismos. El enfoque debe ser holístico y basado en la experiencia adquirida en las visitas a lugares de detención concretos, pero no limitado a éstas.
- c) La prevención supone asegurar que se reconozca y se aplique en la práctica una amplia variedad de salvaguardias de procedimiento que protejan a las personas privadas de libertad, en todas las etapas de la detención, desde el arresto inicial a la puesta en libertad final. En vista de que su propósito es reducir la posibilidad de tortura o malos tratos, esas salvaguardias son importantes independientemente de que se haya probado la existencia de tortura o malos tratos.
- d) Las condiciones de detención no sólo plantean cuestiones de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sino que, en algunas circunstancias, pueden constituir un medio de tortura si se usan de un modo que contenga los elementos establecidos internacionalmente. Por lo tanto, las recomendaciones relativas a las condiciones de detención o internación tienen una función crítica en la prevención y se refieren a una amplia variedad de cuestiones, entre ellas las condiciones físicas, el espacio, la existencia y el acceso a instalaciones y servicios.

13 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Segundo Informe Anual, 2009, CAT/C/42/2, pág. 7

14 Extractados de: Subcomité para la Prevención de la Tortura, «El enfoque del concepto de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes», CAT/OP/12/6, diciembre de 2010.

- f) La existencia de mecanismos internos eficientes de supervisión, incluidos los mecanismos de denuncia, constituyen una parte esencial del aparato de prevención. Estos mecanismos asumen diversas formas y funcionan en muchos niveles, gubernamentales, no gubernamentales. El mismo MNP es uno de ellos, que debe estar fortalecido.
- g) Resulta más fácil prevenir la tortura y los malos tratos si el sistema de detención e internación está abierto a examen. El MNP y otras instituciones nacionales, como la defensa pública, son fundamentales para asegurar que tenga lugar ese examen. La sociedad civil apoya y complementa esta función. Complementa además este escrutinio la vigilancia judicial. Combinados, el MNP, la sociedad civil y el aparato de vigilancia judicial proporcionan medios esenciales de prevención que se refuerzan mutuamente.
- i) La tarea de prevención no admite exclusividad. Se trata de una actividad multifacética e interdisciplinaria que requiere gran variedad de conocimientos y experiencia, por ejemplo, en cuestiones jurídicas, médicas, educacionales, religiosas, políticas, de policía y del sistema penitenciario.
- j) Aunque todas las personas en situación de encierro constituyen un grupo vulnerable, algunos subgrupos lo son particularmente, por ejemplo, las mujeres, los niños y jóvenes, los indígenas, los extranjeros, las personas con discapacidad, y las personas con enfermedades o formas de dependencia médicas o psicológicas agudas. Se necesitan especialistas en todos estos factores de vulnerabilidad para reducir las probabilidades de malos tratos.

Todos estos aspectos deben ser considerados por el MNP en su trabajo, con amplias competencias para monitorear diversos ámbitos e instituciones, y analizar todas las circunstancias necesarias para la prevención.

Una cuestión de prevención importante para evitar hechos de tortura es impedir la impunidad, ya que la impunidad del pasado es la impunidad del presente. En este sentido, la administración de justicia tiene un papel fundamental.

La jurisprudencia relativa a casos registrados durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) tiene efectos en el sentido de disuadir prácticas similares en el presente, al sentar precedentes. Los antecedentes permiten crear legislación actualizada, y los datos e informaciones sobre casos ocurridos en el pasado proporcionan elementos que ayudan a crear mecanismos de prevención. Las propuestas para la implementación de mecanismos de prevención en el presente, derivan de estudios de la aplicación de la tortura y sus consecuencias en el pasado, ya que en él se encuentran algunas explicaciones del *modus operandi* y de la ten-

dencia, que por inercia, empuja a la persistencia de prácticas represivas. Haciendo justicia sobre el pasado se ejerce una función preventiva sobre el futuro. Además lo que no es censurado, reprochado y punido opera en la actualidad como lo que no existió o nunca fue, por lo tanto los riesgos de repetición son elevados.

Las acciones de prevención se deben sostener en la documentación, el monitoreo, la exigencia a las instancias pertinentes de detección temprana de casos y la apertura de investigaciones que puedan llegar a instancias judiciales. La investigación científica en criminalística, evita y previene centrar la obtención de la prueba en el interrogatorio.

Los mecanismos de detección y prevención en su labor deben incluir el monitoreo de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que están expresamente prohibidos. Estos tratos cuando continúan en el tiempo, podrían configurar tortura. El trabajo a ser realizado muchas veces consiste en poner en práctica la legislación vigente. Por otra parte, la educación a la sociedad y la capacitación a las autoridades encargadas de cumplir la ley son cruciales.

Aunque la obligación de prevenir la tortura y los malos tratos refuerza la prohibición de la tortura, también es una obligación en sí misma ya que al no tomar las medidas preventivas adecuadas que estuvieran en su poder, un Estado resultaría internacionalmente responsable por los casos de tortura que se produjeran.

La creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)

El MNP en Paraguay: una conquista ciudadana

La creación de un mecanismo nacional abocado a la defensa de los derechos de las personas privadas de libertad o en condición de encierro, representa una conquista más de la ciudadanía en la lucha por la vigencia de los derechos humanos en Paraguay.

En el año 2005 el gobierno paraguayo ratifica el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (OPCAT, por sus siglas en inglés) y pasa a formar parte del acervo jurídico nacional tras la promulgación de la Ley Nº 2.754/05, luego de un intenso trabajo realizado por organizaciones de la sociedad civil. Este protocolo obliga a los Estados que lo ratifican a crear el mecanismo nacional independiente de prevención de la tortura y los malos tratos.

Cumplido el primer paso, las organizaciones de derechos humanos se aúnan en un trabajo articulado con las diferentes instancias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para formar una comisión que elabore el anteproyecto de ley de creación del MNP, en cumplimiento de acuerdos arribados en un seminario internacional convocado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y Naciones Unidas, en el año 2007. El anteproyecto de ley fue presentado al Congreso de la Nación en junio del mismo año.

En el 2011 se crea el MNP

El estudio y debate de proyecto de ley insumió tres años, con un constante acompañamiento y cabildeo ciudadano. Finalmente, en el año 2011 es sancionada la Ley Nº 4.288/2011 del «Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes». Su principio fundamental es colaborar para fortalecer medios no judiciales de carácter preventivo, en la protección de las personas privadas de libertad o en situación de encierro contra la tortura y los malos tratos.

Es una instancia estatal independiente en su relación con los demás organismos públicos para el cumplimiento de su tarea. No depende del poder ejecutivo, ni del poder legislativo ni del poder judicial.

El artículo 10º establece las facultades del MNP diciendo que esta instancia podrá intervenir cualquier sitio público o privado, donde existan o se presuma que existan personas que estando en situación de encierro, pudieran ser víctimas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Además, se establece que el MNP podrá:

Organizar programas de visitas para monitorear los lugares donde existan o pudieran existir personas en situación de encierro, privadas de libertad o internas.

- Realizar recomendaciones a las autoridades competentes con el objetivo de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y los malos tratos, tomando en consideración las normas pertinentes, sean del sistema positivo nacional o internacional.
- Evaluar sistemáticamente si las recomendaciones formuladas a las autoridades competentes son implementadas.
- Solicitar información a las autoridades e instituciones públicas relacionadas con el ámbito de su intervención, en el caso que lo requiera, para el cumplimiento de sus funciones.
- Desarrollar programas de formación, educación y concienciación sobre los alcances del Protocolo Facultativo, así como sobre los objetivos de la Ley Nº 4.288/2011 y de toda la normativa nacional e internacional para prevenir la tortura.
- Establecer y mantener relaciones nacionales e internacionales para promover las sanciones que correspondan a quienes atenten contra la libertad de las personas.

La normativa señalada protege la identidad de quien realice una denuncia o sea testigo de algún caso o hecho de tortura y malos tratos. Con el fin de asegurar la eficacia del mecanismo en sus funciones, la ley establece el deber de colaboración obligatoria de todos los funcionarios públicos (artículo 5) y si no lo hicieren podrán ser sometidos al procedimiento previsto en la Ley Nº 1.626/00 de la Función Pública. Además, la ley le otorga al MNP la facultad de realizar un juicio ético «a los efectos de juzgar el mal desempeño de la función pública de un funcionario, que obstaculice la erradicación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o los propicie» (capítulo VI, artículo 28, y siguientes).

En el 2012 se integra la Comisión

La Ley Nº 4.288/2011 establece la creación de un Órgano Selector a cuyo cargo está la designación de 6 comisionados y comisionadas titulares y 3 suplentes que integran la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura. Esta Comisión tiene a su cargo el funcionamiento del MNP y la elaboración de estrategias y políticas de prevención de la tortura y los malos tratos en lugares «donde existan o se presuma que existan personas, connacionales o no, afectadas en su libertad, sean éstos públicos o privados, de connacionales o no» (artículo 2).

El Órgano Selector se integró con un representante de cada uno de los tres poderes del Estado (Carlos María Aquino, Viceministro de Justicia y Derechos Humanos, en representación del Poder Ejecutivo; juez Pedro Mayor Martínez, por parte de la Corte Suprema de Justicia; y Alejandra González Rioboó, representante del Congreso Nacional) y tres personas en representación de las organizaciones de la sociedad civil (José Carlos Rodríguez, Dionisio Gauto y Mariela González). Estas últimas se inscribieron para participar en una convocatoria realizada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores.

El Órgano Selector, conforme a la Ley 4.288/2011 llamó a concurso público nacional para la designación de las 6 personas titulares y las 3 suplentes que integrarían la Comisión Nacional que tiene la misión de dirigir y representar al MNP. Se presentaron 59 postulantes quienes comparecieron en audiencias públicas, a los efectos de presentar sus respectivas propuestas de objetivos institucionales y sus manifestaciones de interés en ocupar la titularidad de la Comisión Nacional del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Dichas audiencias fueron consideradas espacios de participación ciudadana en el proceso de selección. Ello, sumado a la minuciosa revisión de las hojas de vida dio como resultado la designación de las siguientes personas: Stella Maris Cacace, Diana Vargas y Soledad Villagra, Roque Orrego, Carlos Portillo y Jorge Rolón Luna.

El MNP, según lo establece el Protocolo Facultativo, integra el sistema internacional de Naciones Unidas de control para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La participación ciudadana: el escabinado

El escabinado es una institución establecida por la Ley N° 4.288/11 que crea el MNP y se constituye en un medio de participación popular cuyo origen se encuentra en el derecho procesal en el que ciudadanos comunes integran los tribunales con jueces técnicos. En el MNP los escabinos forman parte de la institución. En el Capítulo V de la ley, se les otorga una competencia de relevancia en la toma de decisiones tales como la planificación anual y el presupuesto del MNP –gozando de voz y voto- o la intervención en visitas a los ámbitos de competencia del mismo.

Las y los escabinos representan a la sociedad civil. Son ciudadanos y ciudadanas que no ocupan cargos públicos cuya designación está a cargo de la Comisión Nacional, en atención a su idoneidad para participar activa y conjuntamente en la tarea de prevenir la tortura y los malos tratos.

Las personas que integran el Escabinado intervienen a título personal –no representan a organizaciones de la sociedad civil– y actúan con las mismas obligaciones de objetividad y acatamiento legal para los fines legales del MNP, que cualquiera de sus integrantes. El servicio que prestan es un voluntariado gratuito; solo pueden recibir viáticos cuando la ley lo autoriza.

El campo de participación puede abarcar, a más de lo señalado previamente, los juicios éticos previstos en la ley, la elaboración de dictámenes y recomendaciones, la participación en audiencias públicas con autoridades llamadas a brindar informes y en mesas de diálogo.

El involucramiento de escabinos y escabinas busca promover el compromiso de la ciudadanía, organizada, o no, en el funcionamiento de un ente público cuya tarea es central en la construcción de un Estado respetuoso de los Derechos Humanos y es una forma de estimular e impulsar el la participación y la transparencia en la labor del MNP.



La instalación del MNP

La complejidad del trabajo del MNP

El primer año de trabajo del MNP estuvo marcado por las dificultades propias de conformar una institución pública en el marco de un cambio de gobierno y de una importante crisis fiscal. A esta situación coyuntural, se agrega la que deviene de cualquier proceso de inicio institucional. Además, no es menor el desafío de abordar un enfoque preventivo por lo novedoso y complejo de este sistema de control.

La primera cuestión fundamental fue decidir entre demorar el inicio de un programa de visitas hasta que se dispusiera de una estructura completa o bien, establecer un despliegue por etapas, que permitiera comenzar cuanto antes la tarea de realizar visitas preventivas a lugares de privación de libertad. Siendo fieles al espíritu del Protocolo Facultativo y al compromiso con el mandato recibido, se optó por efectuar un despliegue en etapas y constituir una unidad operativa en el mínimo tiempo posible. A continuación se presenta una breve reseña del proceso de conformación institucional en su primer año de creación.

Amplios ámbitos de intervención

La prevención de la tortura y los malos tratos en un país como Paraguay resulta un objetivo de gran envergadura. El Paraguay tiene una historia reciente de torturas, desapariciones forzadas y represión, un largo gobierno autoritario con las consecuencias que ello acarrea en la cultura democrática de la población y de los funcionarios públicos en particular. A la complejidad del contexto nacional se agrega la amplitud de los ámbitos de intervención que le han sido otorgados al MNP.

En efecto, la Ley N° 4.288/11 ubica las competencias de la institución en penitenciarías, centros educativos para adolescentes infractores, establecimientos policiales, militares o educativos con funciones similares a las penitenciarías y o centros educativos, establecimientos de internación de personas con discapacidades físicas o mentales y adicciones, entidades de abrigo para niños y adolescentes, hogares de mayores de edad y adultos mayores, unidades móviles de detención y aprehensión y lugares de tránsito de migrantes, tanto públicos como privados.

Como se puede observar, la complejidad del trabajo está dada por la heterogeneidad de los grupos humanos e instituciones a los que va dirigido el esfuerzo de prevención de la tortura y otros malos tratos.

Estas instituciones se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional y los grupos particularmente vulnerables presentan características que los diferencian en cuanto a la profundidad, las características y los mecanismos a través de los cuáles enfrentan la problemática señalada.

Las notas características de la tortura y los malos tratos difieren según que sus víctimas sean niños/as, jóvenes, personas adultas o adultas mayores, según sean hombres o mujeres o según su orientación sexual. Las visitas realizadas durante el primer año revelan la multiplicidad de formas que adquiere este problema de acuerdo a las diferentes condiciones señaladas, lo cual requiere abordajes también diferentes. Los malos tratos que sufre la niñez que vive en hogares de abrigo son muy diferentes a los que sufren las personas adultas mayores viviendo en esa misma situación. De la misma manera, se ha constatado que hombres y mujeres privadas de libertad sufren torturas y malos tratos en las penitenciarías, pero con diferencias en las formas y mecanismos a través de los cuales los mismos son infligidos. Estas diferencias se encuentran también entre jóvenes infractores y adultos privados de libertad.

No obstante, un factor que aparece como común denominador es el nivel socioeconómico. En general, las personas de mayor vulnerabilidad son las personas en situación de pobreza. Son ellos quienes se encuentran de manera mayoritaria recluidos o en hogares de abrigo.

Frente a esta situación, el trabajo del MNP requiere ser desarrollado en todos los departamentos del país y el efectivo cumplimiento de su mandato legal exige un equipo multidisciplinario, con amplia experiencia en temas de infancia, género, derecho, sociología, psicología, psiquiatría, criminología, medicina y otras disciplinas.

La creación de la institucionalidad

El inicio de las gestiones administrativas y misionales estuvo marcado por dos hechos que crearon diversas complicaciones para el trabajo del MNP: el cambio de gobierno y el déficit público. En primer lugar, las elecciones generales y la alternancia de gobierno enlentecieron los procesos administrativos encaminados a conformar el andamiaje administrativo-financiero necesario para el funcionamiento de la misión propiamente dicha.

Como primer paso, posterior a la planificación estratégica, se diseñó el organigrama, las principales áreas de trabajo, sus responsabilidades y los perfiles profesionales requeridos para cada una de ellas.

El segundo paso fue la búsqueda de recursos humanos. Este proceso se realizó tanto al interior del sector público con el objetivo de convocar a funcionarios públicos que quisieran sumarse al equipo de trabajo a través de comisionamientos, como fuera del sector público en la búsqueda de perfiles específicos para ocupar los primeros cargos de confianza.

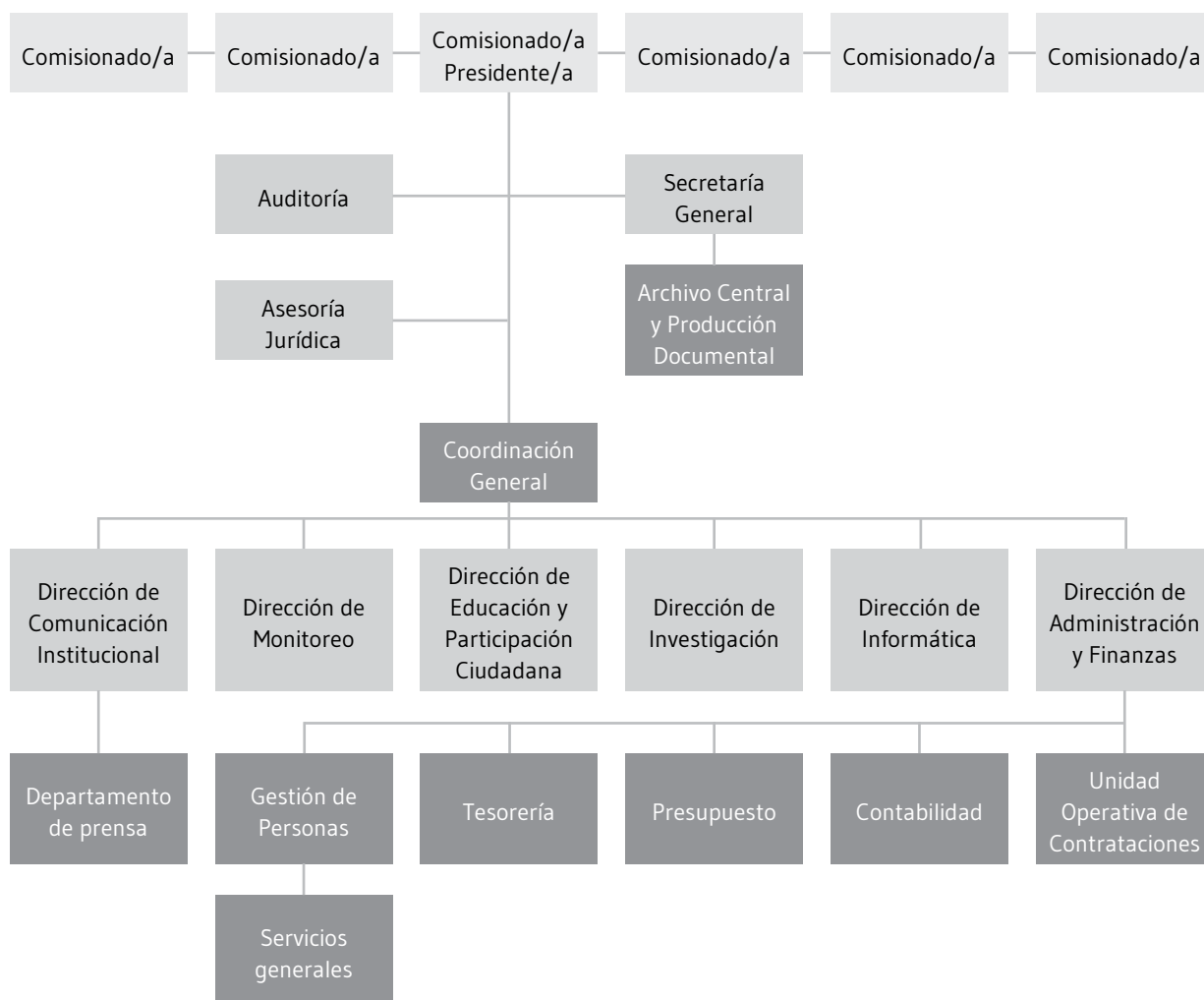
Una vez conformado un equipo mínimo de trabajo, se iniciaron los procesos de selección por la vía de concursos para completar los otros cargos, tanto de confianza como técnico. Para ello el MNP recurrió al apoyo de la Secretaría de la Función Pública.

Los primeros 5 meses de trabajo se desarrollaron en las oficinas que generosamente pusieron a disposición del MNP la Dirección de Derechos Humanos del Poder Judicial y la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores. Cabe señalar que la cooperación prestada por dichas instituciones no se redujo sólo al local, sino también a los mínimos insumos y servicios que requiere una institución pública para realizar sus funciones.

Paralelamente a este proceso se iniciaron las tareas relativas a las adquisiciones de mobiliario, alquiler de local, entre otros. Varios obstáculos hubo en este camino. El primero fue la ausencia de reuniones del Equipo Económico Nacional, entidad que debe aprobar nombramientos y compras de vehículos, entre otras cuestiones importantes requeridas por el MNP. El segundo fue el Decreto Nro. 469/13 que limitó los procesos financieros para contener el aumento del déficit público.

Al cierre del año 2013, el equipo administrativo se encuentra casi completo, mientras que el equipo misional requiere ser completado, tanto cuantitativamente como cualitativamente, sobre todo en lo que respecta a la multidisciplinariedad. A continuación se presenta el organigrama aprobado por el MNP. Muchos de los cargos no han sido completados por la falta de recursos y los obstáculos burocráticos derivados mencionados.

Organigrama



APROBADO POR RESOLUCIÓN CNPCT Nº 64/2013. ANEXO 1

Como se señaló más arriba, la falta de recursos fiscales y el consecuente déficit fiscal, pusieron límites al uso eficiente del presupuesto asignado, tanto por las diversas restricciones del referido decreto como por la falta de habilitación de plan de caja por el Ministerio de Hacienda, que al final del año cerró el Sistema Integrado de Administración Financiera. Todos estos factores impidieron una ejecución plena del presupuesto.

Ejecución presupuestaria por objeto del gasto

	Plan financiero	Presupuesto obligado	Porcentaje
Servicios personales	3.452.000.000	2.608.382.329	75,56 %
Servicios no personales	983.000.000	135.051.397	13,74%
Bienes de Consumo e Insumos	80.000.000	0	0%
Inversión Física	485.000.000	20.590.000	4,25%
Totales	5.000.000.000	2.764.023.726	55,28%

Fuente: datos provenientes del Sistema Integrado de Administración Financiera

Actualmente se encuentra en fase de implementación piloto el Manual de Funciones de manera a evaluar su pertinencia y aprobarlo de manera definitiva. Durante el primer año, se han diseñado los procedimientos, flujogramas y reglamentos, algunos de los cuales ya han sido evaluados, requiriéndose ajustes. El objetivo es lograr el marco organizativo adecuado para garantizar una gestión eficaz, transparente y de calidad, así como una efectiva institucionalidad.

La construcción institucional del MNP: una visión estratégica

La misión, visión, objetivos estratégicos y el plan operativo anual, así como el presupuesto del MNP fueron trabajados en las jornadas de planificación estratégica, de las cuales participaron los comisionados y las comisionadas, el equipo técnico de trabajo, la escabina María Stella Cáceres de Almada y los escabinos Ramón Corvalán y David Velázquez. Los encuentros se realizaron los días 6, 7 y 9 de mayo de 2013.

MISIÓN. Contribuir a la vigencia de los derechos humanos a través de la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como la protección de las personas privadas o afectadas en su libertad.

VISIÓN. Una institución consolidada, reconocida, confiable, transparente y eficiente, que promueva una cultura de respeto a los derechos humanos y que con la participación ciudadana, incide en las políticas públicas de prevención de la tortura y los malos tratos.

OBJETIVOS. a) Promover la vigencia de un Estado que prevenga la institucionalización de la tortura y otras formas de violencia y crueldad. b) Impulsar la participación ciudadana para la plena vigencia de los derechos humanos.

El enfoque preventivo en el MNP

La cultura de protección de los derechos humanos tiene hoy un enfoque preventivo que exige de los Estados un trabajo integral y coordinado para lograr una mayor eficacia en la erradicación de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes: busca anticiparse a la perpetración de actos que violan la dignidad de las personas. Para ello, el Protocolo Facultativo ha establecido las visitas de inspección a centros donde se encuentran personas privadas de su libertad y la creación de mecanismos de carácter nacional.

La orientación preventiva tiene una mirada hacia el mañana, pues, al examinar las buenas y las malas prácticas busca sacar partido de las protecciones existentes y eliminar o reducir al mínimo las posibilidades de abuso.

El MNP tiene una labor esencialmente preventiva que se materializa en dos líneas estratégicas de acción combinadas con 4 áreas de trabajo:

- **Diálogo y articulación interinstitucional.** Reuniones, talleres y mesas de diálogo con titulares de los poderes del Estado y autoridades involucradas en la cautela de los derechos de personas privadas de libertad o en custodia.
- **Observación directa del sistema.** La observación directa se da por:
 - Visitas programadas y sin previo aviso a los centros de detención y de custodia para estudiar las características y las prácticas vigentes y, posteriormente, elaborar informes con recomendaciones a las instituciones responsables de la protección de las personas privadas de libertad o en custodia.
 - Visitas de intervención para acciones urgentes.
 - Investigaciones y creación de bases de datos.

El diálogo y la articulación como estrategia de trabajo

En su primer año de gestión, el MNP mantuvo reuniones con autoridades de los tres poderes del Estado para dar a conocer sus funciones y sus actividades, para analizar la situación del sistema, presentar recomendaciones y propuestas de articulación interinstitucional orientada a la prevención de la tortura y los malos tratos.

Convenios

Con el fin de extender substancialmente las capacidades operativas, el MNP plantea convenios de colaboración con instituciones del Estado, de la sociedad civil y universidades para integrar a estas instituciones en el desarrollo de las tareas propias del MNP, (Ley 4288/11, artículo 21):

El monitoreo como metodología para la prevención de la tortura

La transparencia y el control independiente de la administración pública forman parte de cualquier sistema que esté basado en los principios de la democracia y el Estado de derecho. En este contexto, el monitoreo a lugares de detención o internación constituye uno de los medios más eficaces para prevenir la tortura y malos tratos a través de visitas regulares, según se establece en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas (OPCAT), cuyo objetivo es: «establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de organismos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de la libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes.»

El término «visita» es entendido en un sentido amplio, no implica sólo la visita al lugar de detención, sino también su preparación y seguimiento. Abarca la visita completa a una institución, así como visitas más enfocadas en la situación de determinadas detenciones o en un problema, tema o incidente particular.

De acuerdo al momento y objetivo, las vistas pueden ser clasificadas como:

Visitas de inspección: Observación prevista en el Programa Monitoreo de instituciones de acuerdo al mandato de la Ley Nº 4288/12, artículo 4º.

Visitas de seguimiento: verificación de las recomendaciones elevadas por el MNP a las autoridades pertinentes.

Visitas de intervención: Ante denuncias o sospechas de maltrato, actuación del MNP para tomar conocimiento y realizar diagnóstico de tortura y malos tratos en sus ámbitos de intervención. En estos casos, el MNP tomó testimonios bajo el régimen de confidencialidad que le otorga la Ley Nº 4288/12 y procedió a la realización de un diagnóstico médico, documentando las lesiones sufridas por las víctimas.

Metodología utilizada. Visitas con o sin aviso previo a la dirección de la entidad para relevar información primaria y secundaria mediante entrevistas al personal asignado, a personas bajo custodia y a visitantes; observación directa y acceso a la documentación disponible; utilización de guías semi-estructuradas según pautas internacionales establecidas para aplicar a instituciones que albergan a personas detenidas o en situación de internación, atendiendo en todos los casos a las características particulares dadas por el género, la edad y la etnia. Posteriormente, en los casos necesarios se solicita información adicional.

Procedimiento operativo para la realización de visitas

Las inspecciones del MNP tienen como objetivo genérico examinar las condiciones generales en las que se encuentran las personas privadas de libertad, así como el modo en que se garantizan sus derechos fundamentales. Dicho examen se realiza con un enfoque esencialmente preventivo, que permita establecer un diálogo constructivo con los funcionarios responsables y el resto de los actores de la privación de libertad, con vistas a mejorar la situación y resolver las deficiencias que puedan observarse.

Para el cumplimiento de este objetivo general, se asume como premisa que las personas privadas de libertad conservan derechos que no deben verse menoscabados más allá de lo que esté reglado en la norma jurídica. En este contexto, las visitas realizadas abordan una serie de objetivos específicos; tales como el examen estructural de las dependencias, el régimen de vida de las personas privadas de libertad, el estatuto jurídico de cada modalidad de privación de libertad, prestando especial atención a la práctica de las garantías establecidas, así como al acceso a la atención médica, psicológica y al mantenimiento de los vínculos sociales. Cuando se establece el alcance y límite de cada visita, se concretan los principales puntos a examinar en función de cada tipo de lugar inspeccionado, teniendo en cuenta las posibles áreas y situaciones de riesgo y las características específicas de los mismos. Por ello, buscando una mayor eficiencia, el alcance de algunas inspecciones es susceptible de limitarse o de centrarse en determinados aspectos que se entiendan prioritarios.

El cumplimiento de los objetivos específicos señalados se verifica a través de una serie de puntos de interés cuya estructura se ofrece a continuación, si bien se señala que se trata de una lista mínima y común a cualquier tipo de lugar de privación de libertad, que es adaptada para cada visita en función del tipo de institución, y de las personas alojadas, atendiendo a múltiples parámetros tanto cuantitativos como cualitativos:

Ubicación de la institución o sitio/lugar

- Localización de la institución o local visitado y análisis de su entorno.
- Accesibilidad para visitantes (familiares, defensores, otros).

Condiciones de habitabilidad

- Análisis del estado general del edificio y evaluación de la necesidad de reformas.
- Inspección detallada (amplitud, limpieza, conservación, iluminación, ventilación, etc.) de las dependencias, especialmente los espacios destinados a las personas privadas de libertad, los lugares de aislamiento, baños, dependencias de ocio, locutorios y otras salas de comunicación, comedores, cocinas, instalaciones deportivas y patios, lugares destinados al culto, bibliotecas, así como las dependencias del personal.
- Relevamiento de cantidad y formación del personal a cargo (directores, cuidadores, profesionales de blanco, personal de apoyo, otros).

- Verificación de la disponibilidad de bienes y servicios como la alimentación (con particular atención a la disponibilidad de dietas y a garantías de calidad y control), acceso al agua potable.
- Examen de los objetos de los que se provee a las personas privadas de libertad, como ropa, colchonetas, sábanas, mantas, kits de aseo personal, y la idoneidad, suficiencia y estado de los mismos.
- Verificación de la accesibilidad para personas con discapacidad privada de libertad.

Condiciones de seguridad

- Análisis de los sistemas de vigilancia interior, (guardias, cuidadores, docentes, otros) cantidad y formación así como la existencia de protocolos de actuación y otros tipos de vigilancia como cámaras, videograbaciones, etc. (conservación, manipulación, acceso y custodia de grabaciones).
- Examen de los sistemas contra incendios y otras situaciones de riesgo, (cableados, garrafas de gas, etc.). Protocolos de actuación (emergencias y evacuación, así como de la formación que sobre estas cuestiones se haya impartido al personal y, a las personas privadas de libertad).

Condiciones sanitarias

- Inspección de las instalaciones sanitarias.
- Atención a la salud de las personas privadas de libertad, así como de la operativa seguida en urgencias o derivaciones a centros de salud especializados (para exámenes químicos y radiológicos, intervenciones quirúrgicas, entre otros)
- Comprobación de la disponibilidad de productos farmacéuticos, así como los protocolos establecidos para su prescripción y dispensación. Cadena de custodia de los fármacos.

Condiciones de vida

- Horarios y la programación de las actividades establecidas en la institución.
- Relevamiento de las actividades recreativas, culturales, formativas, deportivas que ofrece la institución.
- Garantías para el acceso de derechos como educación, trabajo, formación técnica.
- Verificación de la existencia de sistemas de comunicación con el personal de custodia, familiares, defensores, medios de comunicación. Horarios de vistas, previsiones sobre comunicaciones personales y por medios técnicos.

Cumplimiento de legalidad

- Examen de los libros oficiales establecidos para cada tipo de lugar de privación de libertad.
- Examen de los registros y fichas personales.

Relevamiento de los procedimientos de admisión, entrada/salida de la institución.

- Examen de las normas internas de cada lugar de privación de libertad, en el caso de haberlas, su adecuación a los estándares de prevención de la tortura y a los malos tratos.
- Se estudia la normativa aplicable y el grado de aplicación práctica, con especial referencia al régimen de derechos y libertades compatibles con la situación jurídica concreta.
- La existencia o no de procedimientos de reclamación y queja.
- Verificación de la existencia del régimen sancionador, así como derechos y garantías vinculados al mismo. Registro de las decisiones o penas impuestas.
- Comprobación de visitas de inspección tanto administrativas como de otros funcionarios o magistrados (defensores públicos, jueces, fiscales, entre otros).

Entrevistas:

- Realización de entrevistas a personas privadas de libertad, en el caso de haberlas.
- Entrevista con el responsable del lugar visitado.
- Entrevistas con el personal de servicio.

El alcance de las visitas lo determina la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura atendiendo a una serie de criterios (importancia en términos cuantitativos, existencia de modificaciones normativas y organizativas de relevancia, seguimiento de visitas anteriores, antecedentes de denuncias, entre otros). De cada visita se confecciona un informe que es remitido al responsable de la institución y a las autoridades de la cual depende dicha institución, así como al ente regulador.

A continuación se presentan algunas de las visitas realizadas, los hallazgos y las recomendaciones hechas a las autoridades y actores estatales involucrados, por ámbito de intervención.



Hogares de Abrigo: vulnerabilidad compartida

La población de los hogares de abrigo tiene en común haber sido vulnerada en sus derechos de distintas formas y en diferentes momentos. Son niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza o de calle, por lo general en situación de consumo de sustancias psicoactivas, víctimas de malos tratos como el abandono, el abuso físico y/o sexual, en el que un grupo minoritario tiene discapacidad. Todos y todas se encuentran bajo la custodia provisoria del Estado hasta tanto puedan reinserirse a su familia de origen o a otros núcleos familiares por adopción.

El régimen de Abrigo.

El Estado, a través de leyes que priorizan el interés superior de la niñez y la adolescencia, establece medidas para su protección y apoyo legal, siendo el primer paso la permanencia en su familia de origen y el último, su institucionalización bajo el régimen de abrigo. El mismo consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una entidad idónea destinada a su protección, cuidado y promoción. La institución deberá estar registrada en la Secretaría Nacional de la Niñez y coordinará acciones con organismos gubernamentales y de la sociedad civil cuyo trabajo esté orientado hacia la niñez y la adolescencia. La medida de abrigo debe ser excepcional y provisoria.

MARCO NORMATIVO REFERENCIAL:

- Constitución de la República: artículo 54
- Convención sobre los Derechos del niño de la Organización de Naciones Unidas: artículos 3º y 4º, ratificada por Ley 57/90
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ley No. 1/89.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley No.5/92.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, Ley No. 69/90.
- Código de la Niñez y la Adolescencia
- Código Civil: artículos 35 y 258;

La Población institucionalizada. Datos provenientes de la Dirección de Protección Especial (DIPROE) de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia consigna que en el país existen 64 instituciones de cuidado alternativo (residencial, institucional y programas de acogimiento familiar) en las que se encuentran 1.694 niños, niñas y adolescentes. Coexisten aproximadamente 30 «internados» en la región chaqueña, en espacios anexos a las instituciones educativas o en las cercanías de las mismas, en las que se alojan niños, niñas y adolescentes que, debido a la distancia entre sus hogares y la escuela a la que concurren, viven en esos espacios, durante una buena parte del año lectivo.

Instituciones de Abrigo visitadas en el año 2013

Institución	Institución de dependencia	Localidad
La Compasión	Privado	Limpio/ Central
Hogar El Abrigo Municipal	Municipalidad de Asunción	Asunción/Capital
Quinta Mita'i	Ministerio de Justicia y Trabajo	Limpio/Central
Ara Pyahu	Ministerio de Justicia y Trabajo	Asunción/Capital
Centro de Convivencia pedagógica Ñemity	Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia	San Lorenzo/Central

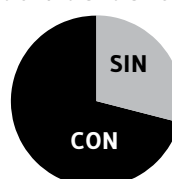
Situación relevada:

Apertura legal. Sólo 1 de los 5 hogares cumplía con el «Reglamento para la habilitación y funcionamiento de los hogares de abrigo para niños, niñas y adolescentes» y con la «Resolución 815/12 de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia» (SNNA) que lo modifica.

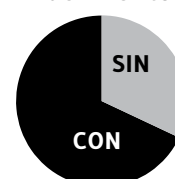
Medida de protección de Abrigo. Ingreso. La institucionalización debe concretarse a través de una orden judicial. De las 5 entidades visitadas, solo 3 cumplían la medida de protección de abrigo

El Abrigo no garantiza el derecho a la identidad. El 32% de la población de dos entidades no poseía certificado de nacimiento; y en 3 entidades el 29% carecía de cédula de identidad.

Cédula de Identidad



Certificado de nacimiento



Internación prologada. La ley establece que la permanencia en un hogar de abrigo debe abarcar como máximo 6 meses; la realidad es otra:

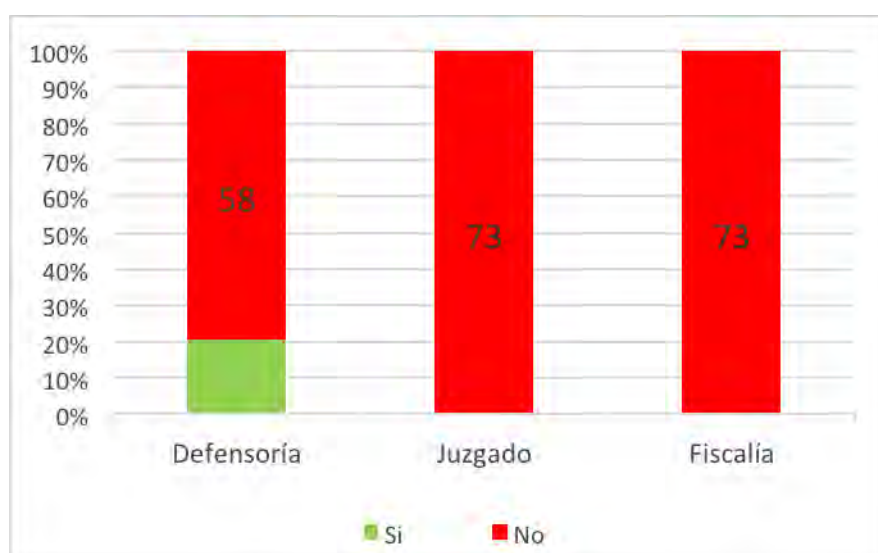
Población Lapso de internación

30% entre 2 y 6 meses
50% entre 11 meses y 2 años 8 meses
10% 4 años
10% más de 4 años 4 meses

Edad de ingreso. Hay vidas que se inician bajo el régimen de Abrigo

Población	Edad de ingreso a la entidad
10%	con menos de 1 mes
10%	entre 1 mes y 9 meses
20%	entre 10 meses y 3 años 6 meses
10%	entre 3 años 7 meses y 5 años 9 meses
30%	entre 9 años y 12 años
10%	con 13 años
10%	con más de 13 años

Las evaluaciones son reservadas. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia había fiscalizado 4 de las 5 instituciones visitadas por el MNP pero su evaluación sobre el relevamiento realizado o las recomendaciones fueron dadas a conocer a las personas que tienen contacto directo con las niñas, los niños y adolescentes, y no fueron remitidas a las instituciones intervinientes: juzgados, defensorías y fiscalías de la niñez y adolescencia.



Inspección. Cumplimiento de derechos. Del relevamiento de datos de las cinco instituciones de abrigo, surge que, salvo una defensora pública de la niñez, los actores judiciales intervinientes no verifican el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo custodia del Estado.

El presupuesto. En muchos casos no cubren rubros básicos como vestimenta, ropa de cama y alimentación; en otros casos se observó uso ineficiente de los recursos disponibles. *Se apela a donaciones cuya recepción y destino no siempre es documentada.*

El derecho a una familia. Un alto número de niños, niñas y adolescentes tienen vulnerado este derecho básico por la ausencia de programas eficientes dirigidos al mantenimiento del vínculo familiar. Se resalta que algunas entidades de abrigo llevan adelante un trabajo eficaz. El 40% de niños, niñas y adolescentes de 3 entidades de abrigo no tiene vínculos familiares.

Vínculo con la familia



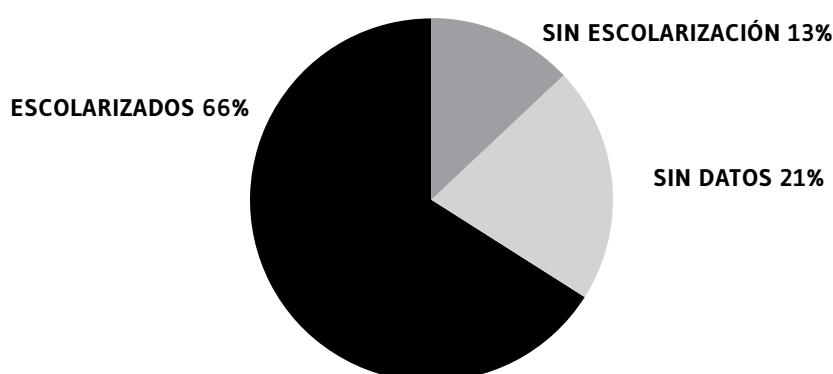
El derecho a jugar, opinar y participar. Los patios de las entidades de abrigo son, en general, amplios pero poco utilizados para actividades al aire libre. Las niñas, niños y adolescentes que habitan la institución no pueden solicitar su uso ni realizar peticiones de otro tipo porque las autoridades de los hogares y de la justicia no les brindan la oportunidad de ejercer el derecho a opinar y a ser oídos sobre medidas que afectan sus vidas. Salvo excepciones, no pueden salir de la institución lo cual también restringe el derecho a participar en actividades comunitarias y a entablar amistades con sus pares.

La relación hogar-comunidad es escasa o inexistente.

	Permiten salidas	Participación comunitaria
Hogar el Abrigo Municipal	No	No
Ara Pyahu	Si	No
Ñemity	Si	Si
Mita'i	Si	Si

El derecho a la salud: prevención y atención. La calidad del servicio difiere. Existen hogares que ofrecen una atención sistematizada y otros que no. El componente común es que los planes nacionales de atención integral a la primera infancia y los de salud sexual reproductiva no son desarrollados por el sistema de abrigo pese a la existencia de adolescentes institucionalizados que requieren de información y orientación; solo existe un manual de procedimientos que prohíbe relaciones sexuales en el predio de las entidades.

El derecho a educación. El régimen de abrigo no garantiza la escolarización.



Relaciones humanas. El trato que recibe la niñez y adolescencia separada de su familia está supeditado en gran medida a la preparación e idoneidad de quienes tienen a su cargo el funcionamiento de la institución. Sin embargo:

- La mayor parte de las entidades de abrigo no cuenta con equipos técnicos multidisciplinarios ni han incorporado el trabajo de mantenimiento del vínculo como instrumento para impulsar la reinserción en la familia de origen o de adopción.
- El cuerpo de funcionario/as tiene poca o ninguna formación profesional. El sistema no les ofrece capacitación ni les asegura sus derechos laborales.
- El modelo de atención no responde a la individualidad del/a niño, niña y adolescente.

Hábitat. Calidad de vida. Si se considera el nivel de pobreza que afecta a la población paraguaya es posible calificar de «aceptables» o en algunos casos de «buenas» a las instalaciones de las entidades de abrigo visitadas, pero no se puede obviar la necesidad de mantenimiento edilicio en general, especialmente a lo que atañe a sistemas de distribución de agua, de electricidad, de prevención de incendios y en algunos casos de medidas de higiene.

Principales recomendaciones

Luego de cada visita, se realizaron recomendaciones a los distintos actores estatales con el fin de mejorar las situaciones y condiciones irregulares encontradas: Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), Dirección del Registro Civil de las Personas (MJT), Dirección General de Hogares (MJT), juzgados de Niñez y Adolescencia y juzgados de Niñez y Adolescencia intervinientes, al Ministerio de la Defensa Pública – Defensoría de la Niñez y la Adolescencia; Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Municipalidades, Fiscalía General – Fiscalía de la Niñez y la Adolescencia y a las direcciones de los hogares que fueron objeto de visita.

Se realizó una mesa de diálogo sobre la situación de la niñez institucionalizada. Participaron representantes de la Defensoría Pública, de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, Defensoría del Pueblo, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo y miembros del MNP.

Finalmente, basado en un análisis objetivo de evidencias recogidas durante el ciclo de monitoreo, el MNP realizó una recomendación a la Corte Suprema de Justicia sobre emitir una acordada que oriente a la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes¹⁵.



15 Ver en el anexo todas las recomendaciones

Casos paradigmáticos

En una visita de inspección al Hogar La Compasión (Limpio) se constató que los niños y niñas eran víctimas de una serie de violaciones de derechos, por tanto en forma urgente, el MNP coordinó con los actores competentes el traslado, la reubicación de los mismos y la clausura definitiva de la entidad, por orden judicial.

Por falta de gestión de la entidad Hogar Abrigo Municipal, las y los niños albergados no asistían a la escuela. La intervención del MNP permitió su escolarización.

Una niña necesitaba con urgencia una intervención quirúrgica, pero la directora de la institución se negaba a concretarla porque –erróneamente- esperaba una orden judicial. El MNP regularizó la situación y la operación médica se concretó.

Buenas prácticas

- La Corte Suprema de Justicia emitió la Acordada 834/2013 que regula el procedimiento del abrigo institucional, a partir de las recomendaciones recibidas por el MNP.
- El Hogar Abrigo Municipal realizó las gestiones pertinentes para que todos los niños albergados estén inscritos en el Registro Civil de Personas, cuenten con cédula de identidad y asistan a la escuela.
- En el Hogar Quinta Mita'i (San Lorenzo) existen programas conjuntos con la comunidad que pueden ser socializados y adaptados a instituciones de abrigo.



Hogares de adultos mayores

Según datos proveídos por la Dirección General de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social existen 44 hogares y residencias de adultos mayores, siendo el 14% de ellos públicos y el 86% privados. Respecto a la ubicación, 32 de ellos se encuentran en Asunción y en Central (73%). Teniendo la información de la cantidad de personas que residen en hogares y residencias públicos, en promedio cada hogar alberga 43 adultos/as mayores.

El MNP inició su labor de prevención visitando en el mes de setiembre a los dos hogares registrados en Asunción: Nuestra Señora de la Asunción (mujeres) y Santo Domingo (varones), cuyo ente rector es la Dirección General de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Marco normativo referencial

Constitución de la República: artículos 6 y 27.

Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley No. 5/92, artículo. 11.

Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Ley No. 1215/86.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ley No. 3.540/2008, artículos 25 y 28.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), Ley No. 1040/97, artículo 17.

Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad de 1991.

Ley No. 1885/02 «De la Tercera Edad», artículo 4.

Situación relevada

Los informes elaborados resumen la primera exploración del MNP sobre las condiciones de abrigo relevadas en las dos entidades citadas. El MNP deberá realizar más visitas para obtener un diagnóstico integral. Hasta entonces, los datos recabados son los siguientes:

Población. Al momento de la visita, los 2 hogares albergaban 117 personas adultas mayores, de ambos sexos, en condición de pobreza, que recibían cobijo, alimentación, acompañamiento y atención a la salud.

Fiscalización. La Dirección de Adultos Mayores realiza visitas de control pero sus evaluaciones no son socializadas al interior de los hogares.

Modalidad de ingreso. La internación se lleva a cabo de diversas maneras: por disposición del ente rector, a solicitud del Ministerio de la Mujer, a pedido de las fiscalías, de la defensoría del pueblo, de los familiares o por voluntad propia de la persona adulta. Un varón adulto mayor cumplía prisión domiciliaria en la institución.

Derecho a la identidad. Del total de la población, 5 mujeres y 15 varones no contaban con cédula de identidad. Los hogares no tenían establecido un mecanismo para el acceso a este derecho cuya ausencia puede favorecer situaciones de vulnerabilidad.

Derecho a pensión. Solo dos adultos mayores varones usufructuaban este beneficio y lo habían adquirido antes de su ingreso a la institución. En las instituciones analizadas no existían mecanismos para impulsar el acceso a una pensión, consagrado en la Ley N°. 3.728/2009.

Condiciones de vida

- **Infraestructura.** La construcción de los hogares data de 50 años atrás. Ambas sedes han sido equipadas con rampas, pasamanos y otros elementos que facilitan el desplazamiento. En líneas generales el estado edilicio era bueno pero requería mantenimiento para mejorar el sistema de provisión de agua. En uno de los hogares se observó acumulación de basura favorecedora de la proliferación de alimañas que afectan la salud, como el dengue.
- **Recursos humanos.** El personal de blanco resulta insuficiente para responder a los requerimientos cotidianos de las personas adultas mayores alojadas en estos hogares.
- **Vestimenta.** Las y los internos presentaban un aspecto aseado y vestían ropas adecuadas al clima.

- **Salud y alimentación.** Los hogares prestan atención médica y cuentan con ambulancia, pero la provisión de medicamentos remitida por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social resulta insuficiente. Los fines de semana la farmacia permanece cerrada. Una buena parte de las carencias son cubiertas por donaciones privadas.
- **Mantenimiento del vínculo.** El reglamento de los hogares permite la salida de sus internos/as pero no es una práctica frecuente como tampoco las visitas de familiares y amigos. La presencia más usual es la de personas ligadas a organizaciones privadas que realizan donaciones y de grupo de estudiantes.
- **Derecho a la recreación.** Las actividades se reducen prácticamente a la observación de programas de televisión y a contadas excursiones a sitios públicos como el Jardín Botánico. Las personas adultas mayores tienen a disposición libros y revistas, generalmente fruto de donaciones.
- **El desprendimiento del vínculo familiar** de las personas que habitan los hogares de adultos mayores es casi total y permanente: las relaciones sociales y la minimización de sus redes amistosas inciden indiscutiblemente en su salud física y mental.
- **Falta de socialización.** Podría ser originado por discapacidad propia de la edad, por falta de motivación interna o debido a una medicación inadecuada.

Principales recomendaciones

Se realizaron recomendaciones a la Dirección de Adultos Mayores del Ministerio de Salud y Bienestar Social y a las Direcciones de los dos establecimientos visitados. En el anexo, se presentan las recomendaciones.



Comisarías

Marco Normativo Referencial

Constitución de la República

Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley N° 69/90) y su Protocolo Facultativo (Ley N° 2.754/05);

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92), cuyo artículo 9° es recogido en el artículo 12 de la Constitución paraguaya.

Código Penal paraguayo

Código Procesal Penal

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión

Ley N° 222/93 Orgánica de la Policía Nacional.

Creación de la Policía Nacional

La Constitución de 1992 crea la Policía Nacional y la define como una institución profesional, civil y jerarquizada, con jurisdicción y competencia en todo el territorio de la República. Le asigna la misión fundamental de preservar el orden público legalmente establecido, la prevención de los delitos y su investigación bajo la dirección de la autoridad judicial (artículo 175).

El ente rector es el Ministerio del Interior, secretaría de Estado encargada de la seguridad interna. La acción policial se rige por la Ley N° 222/93 Orgánica de la Policía Nacional que establece su organización, funciones, atribuciones y fines, los Códigos Penal y Procesal Penal.

Al igual que otros organismos del Estado, tiene la obligación del cumplimiento de pactos y convenios internacionales vinculantes y en lo que corresponda, la adopción de medidas para dar cumplimiento a las recomendaciones realizadas por los organismos de vigilancia de Naciones Unidas como el Comité contra la Tortura, el Relator contra la Tortura, y el Subcomité contra la Tortura, que en las recomendaciones realizadas

luego de sus visitas al país (Relator contra la Tortura en el 2006, Subcomité en 2009 y 2011) realizaron observaciones sobre las condiciones de detención en las comisarías, las cuales deben estar en consonancia con las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos¹⁶.

Dependencias policiales visitadas

Comisaría 5ª (Barrio Ricardo Brugada)
Comisaría 7ª (Barrio Eusebio Ayala)
Comisaría 14 (Barrio San Rafael)
Comisaría 17 (Barrio Trinidad-Mujeres)
Comisaría 24 (Barrio Santa Ana)
Comisaría 2ª (Centro)
Comisaría 3ª (Centro)

Situación relevada

Condiciones de detención. La «demora» de personas por falta de documentos es habitual como también las personas «demoradas» sin orden judicial. La detención por más de 6 horas también es frecuente en clara violación a las disposiciones legales vigentes. La Policía Nacional no tiene potestad para aprehender ni retener o demorar a personas por no portar documentos de identificación. Puede aprehender por un tiempo máximo de 6 horas a quienes fueren sorprendidos/as cometiendo un delito; se hubieren fugado de algún establecimiento de reclusión o en casos que, sobre la base de una investigación documentada, existan indicios serios de que la persona ha infringido la ley.

Demora por adicción a sustancias psicoactivas o alcoholismo. Usualmente, lleva detenidas (demoradas) a personas que encuentran en la calle bajo efectos de sustancias psicoactivas y las mantienen encerradas hasta que pase el efecto de la sustancia insumida. En controles camineros se aplica «alcoholtest». La libertad está sujeta a una disposición del jefe o subjefe de la dependencia policial de que se trate.

Atención a grupos específicos: a) Cuando la persona «demorada» es menor de 14 años, se da aviso a los padres para su retiro siempre y cuando no exista alguna imputación por delito. En este último caso se informa a la fiscalía y cuando corresponda, al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia. La comunicación con los Consejos de la Niñez y Adolescencia (CODENIS) es difícil debido a que su horario de atención culmina a medio día o a las 13 pm.; b) La detención de personas extranjeras es comunicada al consulado correspondiente. c) Personas con discapacidad: No hay procedimientos estandarizados, pero en general, son entregadas a los familiares.

16 (Comité contra la Tortura, CAT/C/PRY/CO/4-6, 14 Dic. 2011, párr. 19)

Comunicación de la detención. Se cumple la comunicación al Ministerio Público dentro de las 6 horas de aprehensión pero no así la notificación al Ministerio de la Defensa Pública. Los responsables institucionales afirmaron que en todos los casos se cuenta con una orden judicial. La excepción es la Comisaría 17 (mujeres) que recibe mujeres con «notas de remisión» expedidas por otras comisarías.

Acceso a la justicia. Este es un derecho irrenunciable desde el primer momento de la persecución penal, incluyendo la fase policial, cuando se hace necesaria la presencia de un defensor. Su nombramiento puede efectuarse por cualquier medio, oral y escrito y como dispone el artículo. 99 del Código Procesal Penal, no requiere de ninguna formalidad. Los responsables institucionales además de comunicar la detención de una persona a las instancias referidas, deben notificarla a la defensoría penal de turno si la persona aprehendida no contare con un abogado particular. Sin embargo, esto no se cumple¹⁷.

Comunicación externa de detenidos. No existe procedimiento que garantice la comunicación telefónica de las personas detenidas con sus familiares o abogados ni establezca los regímenes de visitas, lo cual constituye una vulneración de derechos, principalmente por conductas arbitrarias del personal policial. La flexibilidad en los horarios de visitas garantiza una mejor comunicación entre el detenido y su familia, así como el apoyo en alimentación y cuidado ya que las comisarías no cuentan con rubros para brindar comida ni medicamentos a quienes fueren detenidos.

Registros de detenidos: El ingreso y egreso de una persona debe ser registrado pues tiene gran relevancia en la prevención de la tortura y malos tratos. La resolución 176/11 de la comandancia de la Policía Nacional define un sistema específico mediante el Libro de Registro de Detenidos. Su uso, salvo en un caso, no es sistemático ni completo en las comisarías visitadas. La Comisaría 17 (mujeres) no usa el referido Libro bajo el argumento de evitar un doble registro, en la comisaria jurisdiccional interviniente y en la comisaría encargada de la custodia. La falta de capacitación del personal y la ausencia de una clara definición de la persona responsable del registro colaboran con el incumplimiento de esta disposición legal. Algunas comisarías poseen un registro de enfermería y de traslados para comparecencias y consultas médicas.

Inspección médica al ingreso y durante la detención. Las comisarías no poseen capacidad para realizar estos exámenes ni para proveer servicio médico a quienes puedan estar afectados por alguna enfermedad. Tampoco disponen de personal suficiente para acompañar al detenido a centros asistenciales ni de otros recursos para el traslado (combustible) o de sistema de comunicación (llamadas telefónicas). El cumplimiento de esta disposición queda supeditado a criterios del personal de turno. El MSPBS

17 Sobre esta cuestión se presenta en la II parte del Informe, la preocupación de MNP al respecto. Ver: **Indefensión de personas en la aprehensión y detención primaria.**

tiene la obligación de brindar la atención médica requerida a una persona detenida que es trasladada para el diagnóstico y atención, sin embargo, se ha relevado que existen dificultades para ello, debiendo esperarse largas horas; con posterioridad a ello, existen dificultades para retirar los diagnósticos médicos.

Condiciones de habitabilidad. La estructura edilicia de la mayor parte de las comisarías visitadas es muy antigua y precaria además de carecer de mantenimiento; en algunos casos la construcción de las celdas no ha concluido según el proyecto original. Todo ello, sumado a la falta de recursos humanos de ambos sexos durante toda la jornada, da lugar a situaciones de vulneración de derechos: a) la o las celdas existentes son destinadas a los varones; las mujeres y adolescentes permanecen en la guardia u otro lugar inadecuado, generalmente esposados a un banco sin límite de tiempo; b) no se cuenta con personal femenino para la atención de las mujeres detenidas; c) la mayoría de las celdas inspeccionadas pueden ser calificadas como «insalubres». La humedad cubre pisos y paredes; la luz es escasa o inexistente al igual que la ventilación y el acceso a agua potable y a sanitarios. Los detenidos realizan sus necesidades fisiológicas en envases y el contenido permanece dentro del espacio de reclusión causando un hedor y una suciedad que atentan contra la salud. La única excepción es la Comisaría 17, destinada a mujeres cuyas celdas están relativamente bien equipadas con una buena iluminación y sanitarios.

Los Juzgados Penales de Garantías no siempre cumplen con los plazos establecidos.



Calabozo de la comisaría 5ta de Asunción, el día de la primera visita del MNP.

En la página opuesta se observan las mejoras introducidas en el mismo calabozo.

Principales Recomendaciones

Se realizaron recomendaciones a la Comandancia de Policía y a las autoridades de las comisarías visitadas. Estas recomendaciones están recopiladas en el anexo.

Buenas Prácticas

El MNP realizó el día 19 de noviembre una visita de seguimiento a la Comisaría 5° metropolitana, ocasión en que pudo constatar la clausura del calabozo y la habilitación de uno nuevo, dotado de una mejor infraestructura, tal como se había recomendado a la Policía Nacional tras una visita de inspección. La visita previa del MNP había encontrado una celda en condiciones absolutamente indignas, siendo la que en peor estado se encontraba al momento de una inspección.

El jefe de la comisaría 6ta. metropolitana extremó las medidas necesarias para promover que una adolescente recibiera respuesta del sistema de protección, recurriendo a todas las instancias con competencia; aunque éstas priorizaron la intervención penal antes que la protección. Fue recomendado al Comandante de la Policía Nacional un reconocimiento y constancia en el legajo del Comisario Principal Jorge Caballero Lezcano, por la actuación del mismo en este caso.





Sistema Penitenciario

Se realizaron visitas a las penitenciarías de Tacumbú, Buen Pastor, Emboscada y Coronel Oviedo.

Marco Normativo Referencial

Constitución de la República,
Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley Nº 5/92)
Convención Americana de Derechos Humanos (Ley Nº 1/89)
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. (Ley Nº 69/90)
Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (OEA) (Ley Nº 56/90)
Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (Ley Nº 2754/05)
Las penitenciarías se rigen fundamentalmente por la Ley Nº 210/70 del Sistema Penitenciario y normas complementarias.

Es menester destacar previamente que el Comité contra la Tortura de la ONU (CAT) señaló al Estado paraguayo lo siguiente:

«El Estado parte debería adoptar medidas urgentes para que las condiciones de detención en las comisarías, las prisiones y otros centros de detención estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV) y 2076 (LXII)»¹⁸.

18 Comité contra la Tortura, CAT/C/PRY/CO/4-6, 14 Dic. 2011, párr. 19.

En particular, el Comité recomienda al Estado parte que:

- «Adopte un plan de mejoras de la infraestructura de comisarías y cárceles del país a fin de garantizar condiciones de vida dignas a las personas privadas de libertad;
- Se garantice un número suficiente de profesionales médicos, incluidos profesionales de la salud mental, a fin de asegurar una atención médica de calidad a las personas privadas de libertad;
- Proporcione un alojamiento y tratamiento psiquiátrico adecuado a las personas privadas de libertad que requieran supervisión y tratamiento psiquiátrico;
- Redoble esfuerzos para combatir la discriminación contra grupos vulnerables, en particular la comunidad LGBT;
- e) Utilice el aislamiento como medida de último recurso, por el menor tiempo posible, bajo una supervisión estricta y con la posibilidad de control judicial»¹⁹.

Dado que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece taxativamente que un Estado parte como es el caso del Paraguay «no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado», las obligaciones del Estado paraguayo con el sistema internacional de derechos humanos y con su normativa son de obligatorio y urgente cumplimiento.



19 Ídem.

La Penitenciaría Nacional de Tacumbú

La Penitenciaría Nacional de Tacumbú depende de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal, subordinada al Vice Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

Situación relevada

INFRAESTRUCTURA

La superficie ocupada por el penal es de 10,000 m². Su estructura original comprende las oficinas administrativas, los pabellones para el alojamiento de los internos. Las sucesivas ampliaciones no obedecieron a un criterio definido, generando «sectores» y «pasillos» que, distribuidos de manera desordenada, carentes de infraestructura elemental como celdas, camas y servicios básicos.

La luz natural y eléctrica es escasa o inexistente en una buena parte del penal y la instalación sanitaria es notoriamente deficiente. A modo de ilustración, aproximadamente 400 personas (casi 10 % de la población)²⁰ carecen de cobijo en celdas o pabellones y sólo cuentan con 6 duchas, 6 letrinas y una hilera de mingitorios; todo ello en pésimas condiciones. Las duchas no cuentan con agua caliente.

Debido a que las instalaciones eléctricas están en pésimas condiciones, los internos para acceder a equipos de uso cotidiano, como microondas, radios, calentadores, ventiladores, heladeras y televisores improvisan conexiones: despliegan cables desde el techo hasta las paredes, pasando por las camas superpuestas. Ante ello, el peligro de cortocircuitos e incendio está permanentemente latente.

El número de extintores y de otros equipamientos contra incendios es insuficiente. Un evento de esa naturaleza tendría un efecto devastador y mortal para quienes habitan Tacumbú.

SUPERPOBLACIÓN Y HACINAMIENTO

A consecuencia de la superpoblación, Tacumbú enfrenta el problema del hacinamiento. Las personas privadas de libertad no cuentan con requisitos mínimos en materia de alojamiento, higiene, alimentación y trabajo, entre otros derechos fundamentales. La sobrepoblación carcelaria implica que un establecimiento con una capacidad determinada, aloja más internos que los que esa capacidad permite.

En la precaria infraestructura se encuentran privadas de libertad 3.859 personas²¹, de las cuales 3057 están procesadas (79%) y solo 762 cuentan con condena (21%).

20 Dato recabado en la dirección del penal el 29 de julio.

21 Dato al 18 de setiembre de 2013.

La sobrepoblación y el hacinamiento han venido subiendo sostenidamente desde el año 2010 al 2013, ya sea que consideremos una capacidad de 2.202 (de 140% a 174%), o de 1.500 (de 206% a 256%). Solo en el año 2013, considerando una capacidad de 2.202 plazas, se llegó una superpoblación de 159 a 174 %. La superpoblación y el hacinamiento son factores decisivos en la calidad de vida de los internos. El hacinamiento es, en sí mismo, una violación de derechos y garantías, a la vez que un factor que contribuye a producir otras formas de vulneración de otros derechos fundamentales.

Pese a que en los últimos tiempos se han realizado traslados a otros centros de reclusión, las condiciones de vida de los internos no han mejorado²². Ello se debe a que diariamente egresan de Tacumbú entre 12 a 15 internos e ingresan alrededor de 20. Los lunes el número podría ascender a 30 o 35²³. Del 22 de octubre de 2010 al 18 de setiembre de 2013 fueron trasladados 2600 internos a las penitenciarías de Emboscada, Misiones, San Pedro, Concepción, Encarnación, Pedro Juan Caballero, Coronel Oviedo y la Penitenciaría Industrial Esperanza.

DEFICIENCIAS Y DISCRIMINACIÓN EN LA ADMISIÓN Y CLASIFICACIÓN DE INTERNOS.

A septiembre del 2013, los condenados y los procesados convivían en los mismos espacios, en clara violación a las normativas internacionales, aumentando el riesgo de violación de derechos²⁴.

DEFICIENCIAS DE SEGURIDAD

Personal de Guardia. La vigilancia diurna en Tacumbú está a cargo de 46 guardias ubicados en los accesos al establecimiento y en las garitas situadas en los muros, quedando prácticamente sin custodia determinados pabellones y sectores. Durante la noche, la situación se agrava porque quedan solo 26 guardias en servicio. Algunos sectores quedan con 1 custodio y otros sin guardias²⁵. La escasez de personal de guardia y de medios tecnológicos como cámaras de vigilancia y escáneres, sumada a la superpoblación aumentan las posibilidades de sabotajes, motines, otros tipos de daños intencionales, y son el campo propicio para las agresiones, tanto del personal hacia los internos, como las recíprocas, entre los internos, convirtiendo al establecimiento en un lugar de alto riesgo.

22 «Dado el alto grado de hacinamiento de penitenciarías como la de Tacumbú, el SPT considera necesario que las autoridades del Estado parte encuentren una rápida solución a la dificultad actual para efectuar traslados de internos a prisiones que tengan condiciones más adecuadas. El SPT recomienda al Estado parte se discutan posibles soluciones respecto de la situación de los traslados a la brevedad, de modo de agilizar el procedimiento actual, manteniendo el debido respeto a los derechos de las personas privadas de libertad, en especial el derecho al contacto con la familia y al debido proceso». (Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), CAT/OP/PRY/2, 30 mayo 2011, párr. 33).

23 Las cifras fueron proporcionadas por el mismo Director del Penal y concuerda con la tendencia que documentalmente se registra.

24 Regla 8, inciso b: «los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena». En: «Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobados por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1997».

25 El Subcomité recomienda que se incremente el número de guardias penitenciarios en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú a un nivel adecuado para garantizar la situación de seguridad y el respeto a la integridad de todas las personas privadas de libertad. (Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), CAT/OP/PRY/1, 7 Jun. 2010, párr. 286).

INEFICACIA DEL SISTEMA DE REGISTRO

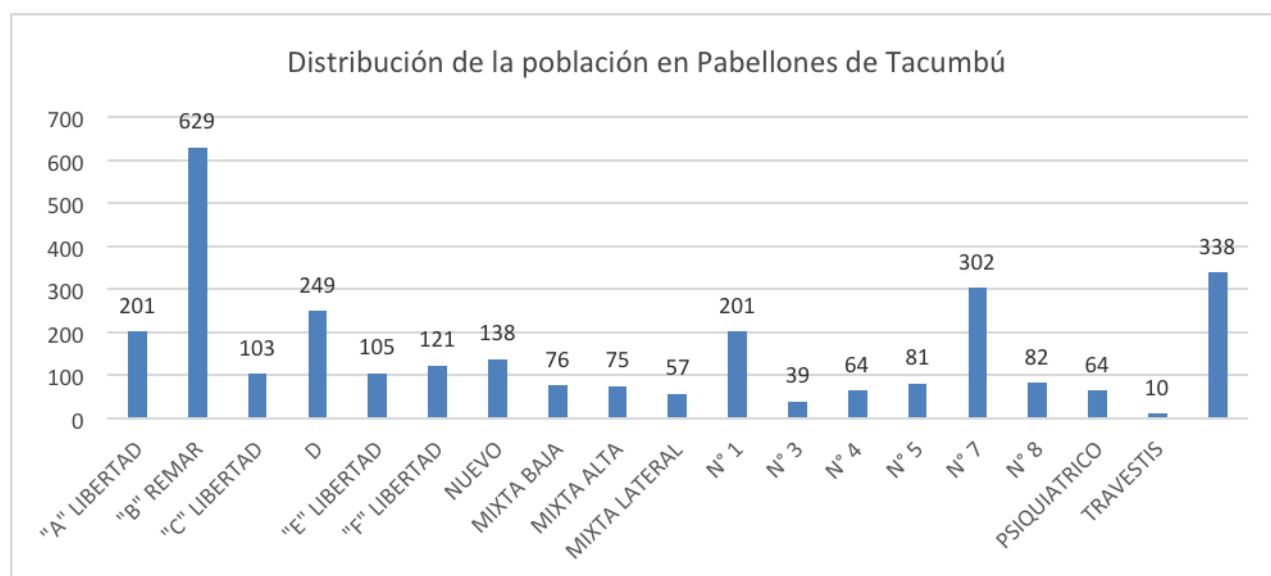
El registro de datos se realiza en forma manuscrita y en formato digital. No se utilizan datos de la Dirección de Identificaciones para determinar la identidad del interno; las huellas dactilares y fotos no están en el sistema. Ello da lugar a la existencia de datos duplicados y casos de homonimia que no se aclaran, pudiendo generar esto serios inconvenientes para los internos comprendidos en estos caso. La deficiencia del sistema de registro dificulta la identificación de situaciones o riesgos propicios para otros tipos de vulneración de derechos. La falta de información en las fichas médicas dificulta o impide el tratamiento y la prevención de enfermedades como la tuberculosis y el VIH.

CONDICIONES DE RECLUSIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD DESDE UNA PERSPECTIVA DE DDHH

Pobreza e inequidad. La población de Tacumbú –con algunas excepciones– está conformada por personas en situación de pobreza. Las enfermedades que padecen (desnutrición, enfermedades buco-dentales, enfermedades infecto-contagiosas) y las privaciones a las que son sometidos (mala alimentación, carencia de vestimenta adecuada, de colchones, camas o sábanas o elementos de higiene personal) reflejan la gravedad de su situación socioeconómica²⁶.

La venta de colchones, camas, sábanas y frazadas es algo cotidiano y tolerado dado que es la única forma en que la mayoría de los internos pueden proveerse de elementos esenciales para la subsistencia

Según en qué lugar de Tacumbú se viva y los recursos económicos que posea, el interno tiene o no acceso a un sitio digno. El derecho a dormir en celdas individuales es sólo para un pequeño grupo de privilegiados. En los pabellones existen algunos con celdas que albergaban a 4 personas o más, otros donde predominan tres personas; no se dan cumplimiento a que el número de personas para el albergue nocturno sea impar²⁷.



26 Nota PN No 1665/13 en el que el Director del Penal explica este deterioro de los que ingresan en número de aproximadamente 20 o 25 personas por día.

27 Art. 15 de la Ley 210/70

GRUPOS EN SITUACIONES DE PARTICULAR VULNERABILIDAD

Las personas transgénero habitan en condiciones muy precarias, con dificultades de acceso atención médica y medicamentos.

La población indígena de Tacumbú ascendía al momento de la visita a once personas. La mayoría no contaba aún con condena. Según los testimonios recabados, el tiempo de prisión preventiva de los mismos oscilaba entre 3 y 6 años. Refirieron las dificultades de recibir visitas de sus familiares o integrantes de su comunidad y manifestaron la necesidad de retomar vínculos.

Los pasilleros. En la jerga de Tacumbú se denomina pasilleros a quienes no tienen un sector o pabellón donde vivir; deambulan bajo el tinglado o pasillos llevando escasas pertenencias²⁸. Tienen como denominador común una situación de exclusión. Sus edades oscilan entre 18 y 25 años. Proviene de barrios de marcada carencia económica, ubicados en la periferia de Asunción. El número de estos internos varía. Al 10 de septiembre de 2013, Tacumbú albergaba 338 pasilleros²⁹, lo que representaba aproximadamente el 10% de la población de este establecimiento.

DERECHO A LA DEFENSA, UNA GARANTÍA VULNERADA.

La normativa jurídica nacional e internacional consagra el derecho a la defensa. El Registro de visitas defensores/as públicos³⁰ de junio de 2012 a julio de 2013 en Tacumbú, es más que ilustrativo para afirmar la escasa o nula vigencia que este derecho tiene en Tacumbú.

Año 2012 - Visitas de Defensores/as Públicos (julio a diciembre)

Cantidad de veces	1	2 a 5	6 a 10	11 a 15	Más de 15	Total
Nro. de visitas	22	24	15	3	0	64
	34%	38%	23%	5%	0	100%

Año 2013 - Visitas de Defensores/as Públicos (enero a agosto)

Cantidad de veces	1	2 a 5	6 a 10	11 a 15	Más de 15	Total
Nro. de visitas	31	36	8	1	0	76
	41%	47%	11%	1%	0	100%

28 En relación con los «pasilleros», el SPT es de la opinión que su situación tiene implicancias de carácter humanitario que requiere medidas urgentes. El SPT recomienda al Estado que de manera inmediata resuelva el problema de los pasilleros, reduciendo su número a cero y que garantice a cada persona privada de libertad una cama y un techo. (Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), CAT/OP/PRY/2, 30 mayo 2011, párr. 56)

29 Informe del Director del Penal de fecha 18 de septiembre de 2013.

30 Se posee copia de los mismos. No se pudo consignar datos de 3 visitas, debido a que las mismas no son legibles.

El resultado de esta falencia se corroboró en las entrevistas con los internos. La mayoría de ellos aseguraba tener un defensor público, a quien no conocía o lo había visto en muy pocas ocasiones. En líneas generales, no recordaban su nombre.

La población mayoritaria de Tacumbú desconoce su situación procesal, un hecho considerado como trato cruel³¹. El MNP no pudo constatar otros instrumentos paliativos institucionales, como mesas permanentes de información a los reclusos, sistema informático en línea para evacuar consultas, entre otros, lo cual viola las Reglas Mínimas³².

Internos y funcionarios entrevistados informaron que los jueces/as de ejecución son reticentes a conceder libertad condicional aunque medien dictámenes favorables que ameriten su aplicación.

Vulneración de DDHH en las Condiciones de reclusión de los internos

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El presupuesto para el año 2013 –según datos proporcionados por el director del establecimiento– ascendió aproximadamente a 800.000.000 de guaraníes por mes. Hasta el 18 de setiembre el Penal contaba con 3.859 internos, lo cual indica que toda persona que ingresa al penal es condenada a vivir diariamente, con un presupuesto público de aproximadamente 6.900 guaraníes³³. El Estado provee desayuno, almuerzo y cena, pero hasta setiembre, no intervenían especialistas para el control de la dieta³⁴. Con el cambio de autoridades en el MJT se están tomando medidas en este aspecto.

Proliferan cantinas administradas por internos³⁵, con alimentos preparados en muchos casos con ingredientes del propio establecimiento.

31 El desconocimiento de la situación procesal crea en los internos sentimientos de temor, angustia e inferioridad, motivo por el que se considera un trato inhumano, cruel y degradante. Este desconocimiento afecta su integridad tanto física, como psíquica y moral, constituyendo una violación del Artículo 5.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

32 Regla 93 de las «Reglas Mínimas...».

33 En el año 2008 «el proyecto de Ley de Presupuestos de Gastos tiene previsto Gs. 9.824.765.600 para el rubro de alimentos, lo que para 6.055 personas reclusas durante 365 días, da la suma de 4.104 Guaraníes, (equivale a un dólar americano por persona para alimentación diaria completa...//... El problema es de vieja data como se desprende esta transcripción del «Informe de Derechos Humanos de CODEHUPY, y con ello inaceptables condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad» Vázquez, Josefina; Torres, Camilo. Año 2007.

34 El Subcomité recomienda que el Estado parte destine partidas presupuestarias suficientes para la alimentación de los reclusos y que se asegure, mediante los mecanismos de control necesarios, que los alimentos adquiridos sean nutritivos, lleguen efectivamente a todos los reclusos y sean preparados y servidos de una manera correcta y digna. (Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), CAT/OP/PRY/1, 7 Jun. 2010, párr. 299). Ver también Artículo 19 de Ley N° 210/70.

35 La Resolución No 99/01 Por el cual se establece reglamento para los internos de Penitenciarias y Correccionales del país Artículo 42. prohíbe la instalación de nuevas cantinas, la comercialización directa de las llaves de estas cantinas para los que recuperan su libertad y establece que la Dirección del Penal organizara una cantina con los mismos precios de mercado de afuera.

DERECHO A LA SALUD

El área de sanidad cuenta con 2 consultorios, uno de ellos ocupado por la farmacia. Existen 2 camillas y una silla de ruedas. En una habitación de mayores dimensiones (8 por 4 metros aproximadamente) se hallan dispuestas -unas pegadas a otras- las camas de quienes se encuentran en situación de internación por motivos de salud. Existen 8 plazas disponibles para los casi 4.000 internos.

Están asignados 7 médicos, especialistas en clínica médica, traumatología, 1 en otorrinolaringología, 1 en psiquiatría. Los mismos deben concurrir un día a la semana, de 07:00 a 19:00 horas. Sólo uno de ellos asiste los sábados hasta el mediodía. Pese a que los testimonios coincidieron en la inasistencia de los profesionales de la salud, el registro oficial no consignaba falcencia alguna.

Los médicos, cuando van a Tacumbú, atienden en la sanidad, no ingresan a los diversos pabellones y sectores. Tres internos del penal ofician de enfermeros, aunque no poseen entrenamiento o capacitación profesional.

No se realizan estudios de laboratorio ni estudios auxiliares de diagnóstico en la misma institución. En casos de necesidad, y con mucha demora, los análisis se practican en hospitales o laboratorios cercanos. Para llegar a la sanidad, el interno debe pagar a los guardias al pasar por los puestos y portones, existentes, lo cual es claramente ilegal.

El sistema de derivación a centros de mayor complejidad se realiza con demoras. La derivación oportuna depende de la disponibilidad de camas, de la aceptación de la institución receptora, la existencia de transporte, que la autoridad judicial competente lo autorice, entre otros aspectos, excepto cuando hay riesgo vital grave.

La solicitud de medicamentos es remitida al Ministerio de Justicia y Trabajo. Los insumos para el tratamiento específico de VIH se gestionan sin la participación del personal sanitario de Tacumbú.

El MNP comprobó carencia de medicamentos e insumos. Los que se encontraban disponibles al momento de la visita, no se adecuaban a las necesidades, conforme a las enfermedades más frecuentes. Además no se disponía de gasas para curaciones de heridas.

Los encargados de la sanidad del penal afirmaron que los internos son examinados a su entrada al establecimiento pero no existen registros ni archivos que validen tal afirmación.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Una de las características socioeconómicas de la población carcelaria es su bajo nivel educativo. En cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Educación, la autoridad penitenciaria suscribió un acuerdo con el Programa de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas del Ministerio de Educación. Asimismo se han rubricado convenios con universidades privadas y con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) para capacitación técnica.

Durante las visitas, se pudo observar que en los pabellones orientados por valores religiosos, como Remar, se exige a los internos que no saben leer ni escribir la asistencia a clases de alfabetización.

Aproximadamente 300 internos asisten a programas de alfabetización para educación general básica, y 7 realizan cursos de educación superior. Los cursos técnicos no tienen la aceptación que se desearía debido a que los internos perciben que aun aprendiendo oficios o profesiones técnicas no tendrán oportunidades de reinserción laboral una vez que cumplan con sus condenas o accedan a medidas alternativas a la prisión, y que seguirán siendo discriminados por haber pasado por la penitenciaría. Entre los años 2011 y 2012 se realizaron 8 cursos con el SNPP en los que se capacitó a 86 internos.

La aplicación de la prisión preventiva también influye en la inasistencia a las clases de alfabetización, dado que no se conoce la duración de las mismas. Ello desestimula a la población a asistir a las actividades educativas las que requieren el tiempo necesario que demanda un proceso de alfabetización.

SISTEMA DE SANCIÓN PARALELO AL LEGAL

El memorando AJ No 24/13 consigna la sanción de 858 personas en el periodo 2011-2013, pero no clarifica el tipo de castigo. Bajo el régimen de confidencialidad, el MNP tuvo conocimiento de que no todas las sanciones son registradas debido a que guardias e internos influyentes, apelan al castigo como mecanismo de chantaje. La sanción constituye la derivación de internos a celdas de aislamiento.

Las sanciones son impuestas por varias causas, como proferir insultos, portación de armas blancas, riñas e infligir heridas.

Descripción de las celdas de castigos (aislamiento). Una de las celdas de aislamiento fue clausurada por recomendación del MNP debido a que su infraestructura no reunía las condiciones mínimas establecidas por los estándares de derechos humanos. El espacio fue reparado.

El sector de celdas de castigo se denomina «Alcatraz» y reúne dos celdas que si bien cuentan con baños, los mismos están colmatados. El hedor invade las precarias instalaciones.

En conversaciones con internos aislados en «Alcatraz», el MNP tuvo conocimiento que el proceso de castigo no se cumple con la normativa jurídica establecida y que constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante. Ningún juez de ejecución controló estas áreas de encierro inhumano y de tortura³⁶:

36 Artículo 27, Ley 210/70: «Ningún interno será sancionado disciplinariamente sin haber sido informado previamente de la infracción que se le imputa, y tenga oportunidad de presentar sus descargos en el sumario que se le instruirá.»

Impunidad y corrupción como agravantes de la vulneración de derechos y garantías

IMPUNIDAD DE LA CRUELDAD Y EL TRÁFICO

Una cuestión preocupante para el MNP es la ineficacia demostrada por el sistema de sanciones administrativas y penales, para retirar al personal penitenciario que trabaja en Tacumbú causando violencia a los internos con tortura o introducción de drogas prohibidas.

Al momento de la visita, 32 funcionarios habían sido denunciados, y 7 guardias del penal habían sido imputados por el delito de lesión corporal en el ejercicio de la función pública. Se encuentran con medidas alternativas a la prisión y prestan servicio en Tacumbú.

En el mes de agosto la autoridad penitenciaria solicitó a la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) que se refuerce el control de acceso a la penitenciaría, lo cual dio como resultado que 6 guardias hayan sido sorprendidos introduciendo sustancias. Los mismos fueron procesados y pasaron a formar parte de la población interna del penal. Uno de ellos se encuentra prófugo. A pedido del Director se les rescindió el contrato a 2 de ellos.

Otra información preocupante constituye el hecho brindado por fuentes fidedignas y confidenciales de la existencia de un alto número de guardias que consumen sustancias prohibidas. Se tiene confirmado que apenas uno de ellos fue defenestrado por este motivo.

Un análisis de la reacción penal en lo referente a drogas y lesión corporal en el ejercicio de la función pública, nos demuestra que el Ministerio Público en el primer caso aplica prisión preventiva, y en el segundo medidas alternativas. Tanto los que tienen prisión y la cumplen en Tacumbú, como los que tienen medidas alternativas y continúan trabajando en el establecimiento siguen en contacto directo con la población de internos y guardias que podrían ser intimidados para que no colaboren con la investigación de las causas que se les sigue.

CORRUPCIÓN: DELEGACIÓN, COSTOS PARA EL ACCESO A SERVICIOS³⁷

Uno de los problemas más graves y arraigados en la Penitenciaría de Tacumbú y que ha sido señalado por el Subcomité de Prevención de la Tortura (SPT), es la delegación del control interno de los centros penitenciarios en manos de los propios internos. Así, ante la falta de personal penitenciario, y como consecuencia de las deficiencias en la gestión penitenciaria, se pasa a un «autogobierno» o «gobierno compartido», en los cuales determinados internos, denominados capataces, son los que ejercen el control, en algunos casos, sumados a organizaciones religiosas, en desconocimiento del Estado laico.

En este sistema, son los propios internos los encargados de aplicar los castigos disciplinarios, de fijar y realizar cobros ilegales que los internos deben pagar por los espacios de las celdas y las camas, de cobrar «cuo-

37 «En relación con el problema de la corrupción, el Subcomité recomienda: a) La adopción de una política penitenciaria firme y transparente de lucha contra la corrupción por parte de las más altas autoridades; b) La capacitación del personal penitenciario, oficiales de supervisión y dirección penitenciaria; así como remuneración adecuada del personal penitenciario; c) La adopción de una política penitenciaria firme y transparente de lucha contra la corrupción por parte de las más altas autoridades (...)» (Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), CAT/OP/PRY/1, 7 Jun. 2010, párr. 284)

tas» a aquellos que tienen negocios informales dentro la cárcel, de resolver conflictos de convivencia que se suscitan entre internos, de distribuir y fijar los precios de los alimentos. En definitiva son los encargados de decidir los aspectos relativos a la administración cotidiana de la penitenciaría, todo esto, en connivencia con el personal penitenciario.

RECURSOS HUMANOS DE LA PENITENCIARÍA

Al 22 de agosto de 2013 el penal contaba una lista de 272 funcionarios permanentes y 35 contratados³⁸.

Una falencia constituye la ausencia de una escuela de formación penitenciaria. Tampoco existe normativa específica que contemple los méritos, la experiencia y los conocimientos prácticos y teóricos adquiridos por los servidores públicos del penal para el desarrollo de una carrera³⁹.

TRABAJO DE LOS INTERNOS

El penal no podría funcionar sin la colaboración de los internos. Aproximadamente 200 de ellos, trabajan en el área de limpieza, en la cocina, en el casino, en el taller de vehículos y en el área de carpintería, entre otros. Reciben como retribución alimentos y el uso gratuito de las habitaciones «privadas»⁴⁰.

38 Planilla de la jefatura de Recursos Humanos de la PNT. En la planilla faltan dos funcionarios.

39 La capacitación del personal penitenciario, oficiales de supervisión y dirección penitenciaria; así como remuneración adecuada del personal penitenciario; (Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), CAT/OP/PRY/1, 7 Jun. 2010, párr. 284).

40 Habitaciones disponibles en el establecimiento para encuentros íntimos con las parejas de los internos.

Consideraciones finales

La Penitenciaría Nacional de Tacumbú se caracteriza por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios básicos y de asistencia en todos los ámbitos requeridos por personas en situación de encierro, la violencia intramuros, la extorsión, la corrupción interna, y la carencia de programas que permitan a los internos el acceso a oportunidades que les preparen para una vida digna y productiva posterior al encierro.

En el caso de los prevenidos, la norma establece el objetivo de privar de libertad a una persona bajo proceso para evitar la fuga y la obstrucción de la investigación. Todo establecimiento penitenciario debe ser organizado para que la medida cumpla con esa finalidad. El Estado no puede permitir que las penitenciarías se conviertan en un espacio de encierro de personas que sean tratadas como si fuesen objetos del proceso y no sujetos con derecho a un juicio justo y oportuno.

En el caso de las personas condenadas, todo establecimiento penitenciario debe ajustarse al cumplimiento de los fines normativos de la pena. Las penas no deben ser aflictivas, por lo que el establecimiento debe contar con programas que ayuden a los internos a formular un proyecto de vida. De este modo se podrán mitigar los efectos negativos del encierro y a la vez dotar a los internos de capacidades que faciliten la superación de las condiciones de vulnerabilidad, como la pobreza y la desigualdad que, en muchos casos, propiciaron su ingreso al sistema penal.

Lo constatado por el MNP es que el sistema penal se aparta de sus finalidades constitucionales trayendo aparejada la degradación de la persona y la afrenta a su dignidad.

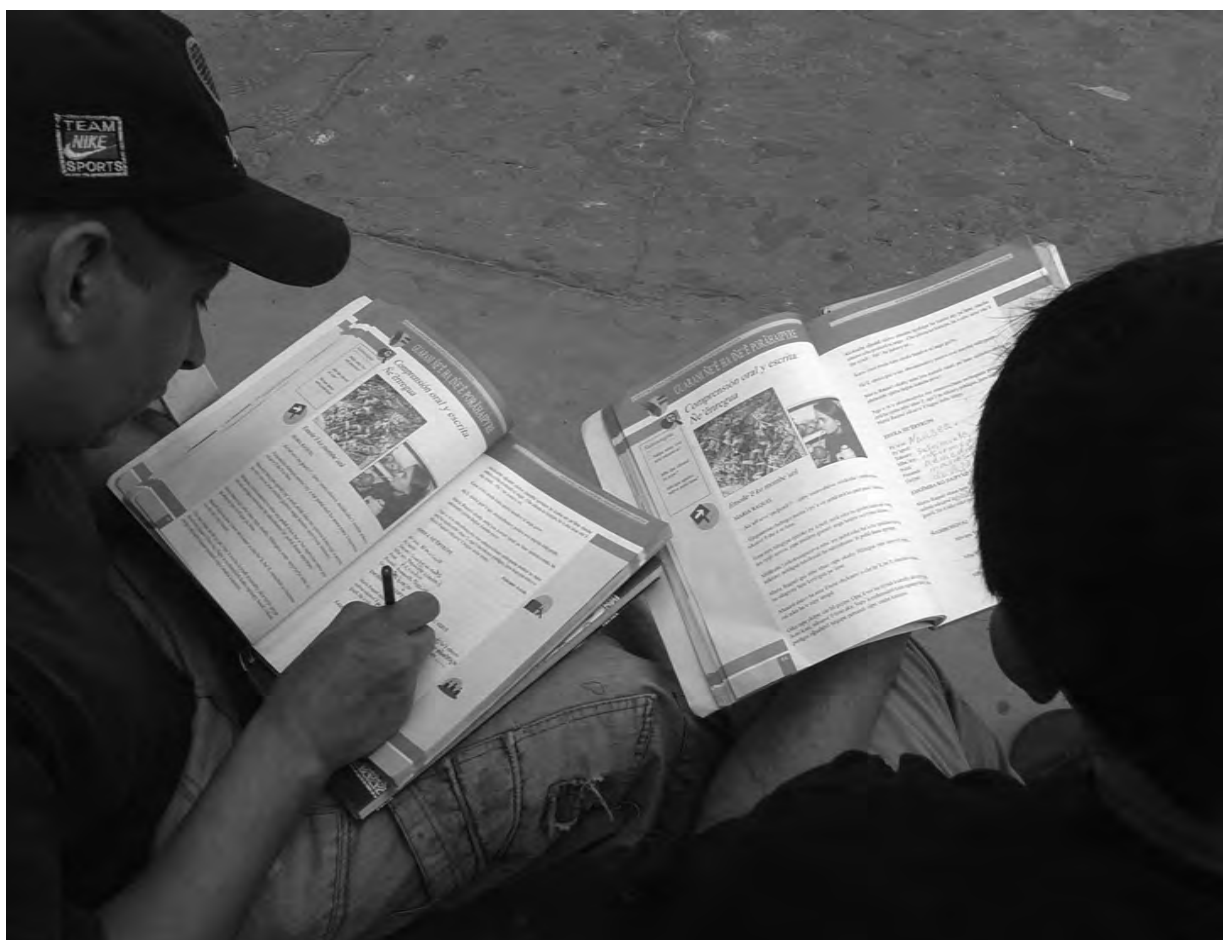
Las situaciones encontradas son estructurales e históricas y pueden ser calificadas de tratos crueles, inhumanos degradantes, y, en algunos casos, configurar tortura. El Estado paraguayo debe tomar medidas urgentes a corto, mediano y largo plazo para poner fin y lograr que el modelo penitenciario que viola derechos no continúe ni se reproduzca.

Principales Recomendaciones

Se realizaron recomendaciones a la Corte Suprema de Justicia, al Ministerio Público, al Ministerio de la Defensa Pública y al Ministerio de Justicia. (Ver anexo II)

Buenas Prácticas

El Ministerio de Justicia y Trabajo promulgó la Resolución 378 en fecha 10 de diciembre de 2013. La misma establece la capacidad máxima de alojamiento de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, hasta 1687 personas. Fue aprobada en cumplimiento de las recomendaciones del MNP y del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas.





Correccional de Mujeres «Casa del Buen Pastor»

Entre los meses de mayo a noviembre el MNP realizó una serie de visitas a la Correccional de Mujeres «Casa del Buen Pastor». Las visitas fueron de intervención por denuncias de situaciones que requerían intervención urgente del MNP. En ese marco, las principales demandas presentadas por las internas fueron las siguientes:

- Utilización del «traslado administrativo» (traslado a otro establecimiento) de las internas como forma de castigo, sin un procedimiento basado en el principio de legalidad que permita a la persona afectada conocer los fundamentos, el lugar de traslado ni apelar la decisión.
- Presencia de guardias de sexo masculino en el establecimiento e incluso dentro de los pabellones, decisión tomada por la dirección de la penitenciaría, generando esto un descontento generalizado en la población por los supuestos abusos de poder además de los supuestos hechos de acoso e incluso abuso sexual que tendrían como protagonistas a aquellos.
- La limitación en el acceso a los medios de prensa, restringiendo la libre comunicación y el derecho a la libertad de expresión de las internas.
- Reclamos sobre falta de atención médica en general y en algunos casos puntuales recabados por el MNP

El MNP dialogó con las autoridades salientes del Ministerio de Justicia y Trabajo (mandato 2008-2013) con respecto a: El estado de las instalaciones y la manifiesta falta de higiene y de recolección de basuras al interior del penal; el mal estado de los baños y las instalaciones de agua para baño y lavado de ropas; las pésimas condiciones (ausencia de iluminación, baños en mal estado, falta de higiene, malos olores, humedad) en las que se encontraban las celdas de castigo.

Asimismo, el MNP planteó la necesidad de establecer un protocolo de intervención que prevea distintos niveles de conflictividad con una respuesta acorde para cada caso, priorizando la mediación y el diálogo, y en última instancia la utilización de la fuerza y la incursión de unidades especializadas de la Policía Nacional. Esto, teniendo en cuenta que el conflicto generado en la noche del 30 de abril y en la mañana del 1 de mayo del 2013, pudo haber sido abordado sin intervención policial.

Principales Recomendaciones

Se realizaron recomendaciones al Ministerio Justicia y se ofreció además asesoramiento, si fuere requerido, para el cumplimiento de reforma de la resolución que sobre el procedimiento para el acceso a los medios de prensa por parte de los y las internas y en el diseño de un protocolo de intervención que prevea distintos niveles de conflictividad con una respuesta acorde para cada caso, priorizando la mediación y el diálogo, y en última instancia la utilización de la fuerza.

Posteriormente, en fecha 5 de junio de 2013, luego de realizadas las visitas de seguimiento, fue recomendada la apertura de un sumario administrativo para la directora del mencionado establecimiento, María Elena Genes, «por las pésimas condiciones en las que se encuentra el establecimiento y por no aplicar las recomendaciones hechas por el MNP, especialmente por la grave y reiterada violación legal que representa la presencia de guardias varones en el establecimiento correccional de mujeres».

CASO PARADIGMÁTICO

Fue presentado un habeas corpus en favor de una interna portadora del bacilo TB con el objetivo de asegurar su atención médica adecuada, pues la misma se encontraba aislada en condiciones inadecuadas; la misma obtuvo su libertad por compurgamiento de pena mínima. Deberá seguir su tratamiento fuera del penal.

Buenas Prácticas:

La institución ha mejorado notablemente en el aseo y las condiciones de higiene.

VISITAS DE SEGUIMIENTO

Se realizaron 15 visitas de seguimiento a entidades de abrigo, a las penitenciarías de Tacumbú y Buen Pastor y algunas comisarías.

VISITAS DE INTERVENCIÓN

Las visitas de intervención fueron numerosas y variadas. A continuación un cuadro con algunas de ellas.

VISITAS DE INTERVENCIÓN

Fecha	Institución Visitada – Actividad realizada	Casos	Recomendaciones - Resultados
Marzo 2013	Penitenciaría Nacional de Tacumbú	Denuncia de Tortura realizada por un grupo de internos a otro recluso.	Traslado de los internos victimarios.
	Caso Prosegur	La víctima, un oficial de policía denuncia a su superior y a otros oficiales por tortura y malos tratos.	Seguimiento de la denuncia penal. Medidas de seguridad para la víctima.
	Ciudad de Curuguaty Visita a Jueza, fiscal, entrevista a defensores y a las reclusas	Situación de mujeres en fase final de estado de gravidez privadas de libertad en el marco del denominado «Caso Curuguaty».	Prisión domiciliaria.
	Penitenciaría Nacional de Tacumbú	Grupo de internos en huelga de hambre.	Recomendaciones sobre supervisión del estado de salud precaria de algunos huelguistas.
Abril 2013	Hogar La Compasión. Visitas, notas, entrevistas con juezas, defensoras, SNNA, Municipalidad.	Denuncias de maltrato a niños y niñas del hogar.	Cierre del Hogar por Orden Judicial Traslado de niños sin familiares a otros hogares. Restitución de niños a sus padres u otros familiares.
	Penitenciaría Nacional de Tacumbú	Caso de tortura a interno por un guardiacárcel. Verificación de pésimas condiciones de la celda de castigo.	Denuncia penal al guardiacárcel. Cierre de la celda de castigo.

Mayo 2013	Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	Denuncia sobre hacinamiento en celdas de castigo. Falta de provisión de agua	La Comisión verifica la situación y eleva un informe al respecto al MJT
	Casa del Buen Pastor	Denuncia de un supuesto «motín» de las internas con intervención de fuerzas policiales y situaciones de maltrato y abuso de la fuerza. En esta ocasión se percibe el mal estado de las instalaciones y la manifiesta falta de higiene	Diseño de procedimiento que regule el traslado de los y las internas, basado en el principio de legalidad, que garantice la comunicación al Juez natural y a los familiares de la persona trasladada. Reasignación de los guardias varones a áreas que no permitan el contacto directo con las internas. Solicitud de revisión de la resolución que establece el procedimiento para el acceso a los medios de prensa por parte de los y las internas. Diseño y aprobación de protocolo de intervención que prevea distintos niveles de conflictividad con una respuesta acorde para cada caso, priorizando la mediación y el diálogo, y en última instancia la utilización de la fuerza.
	Secretaría Nacional Antidrogas	Fallecimiento de un bebe de 25 días en sede de la Senad.	Audiencia con Dirección de la SENAD. Solicitud de investigación del caso a fiscalía.

Junio 2013	Casa del Buen Pastor	Verificar el estado de las instalaciones y la manifiesta falta de higiene y de recolección de basuras al interior del penal. · El mal estado de los baños y las instalaciones de agua y lavado de ropas. · Reclamos sobre falta de atención médica en general y en algunos casos puntuales recabados por el MNP Las pésimas condiciones (ausencia de iluminación, baños en mal estado, falta de higiene, malos olores, humedad) en las que se encuentran las celdas de castigo.	Reiteración de recomendaciones. Recomendar a la titular del Ministerio de Justicia y Trabajo, sumario administrativo para la directora de la Correccional de Mujeres «Casa del Buen Pastor», por las pésimas condiciones en las que se encuentra el Establecimiento y por desoír las recomendaciones hechas por el MNP, especialmente por la grave y reiterada violación legal que representa la presencia de guardias varones en el establecimiento correccional de mujeres.
	Tacuati Comisaria de Santana Pobladores de Tacuati Fiscalía y juzgados de Tacuati Penitenciaría de Concepción	Renuncias recibidas sobre allanamientos violentos dirigidos por fiscal interviniente.	Se constatan violaciones del procedimiento reglado por la ley. Notas y Audiencia con Fiscal General. del Estado.
	Agrupación Especializada	Reunión con internos alojados en el «cuadrilátero». Un interno presenta denuncia de no contar con un defensor	Entrevista y envío de notas a autoridades de la Comandancia de Policía y de la A.E. Nota al Ministerio de la Defensa Pública para que nombre defensor/a

Julio 2013	Casa del Buen Pastor	Salud de las internas y atención a la salud.	Procedimiento para custodia de medicamentos.
	Centro Educativo Itauguá	Denuncia sobre condiciones de salud de adolescentes (epidemia de escabiosis).	Entrevista con la Ministra del MJT Notas al Ministerio de Salud. Se supera la epidemia de escabiosis.
Agosto 2013	Comisaría 2 de San Lorenzo	Sobre denuncia de Tortura.	No se constata el hecho.
	Casa del Buen Pastor	Se denuncia posible motín de internas.	No se constata el hecho.
Setiembre 2013	Comisaría 6ta. Asunción	Desprotección judicial de adolescente de 14 años en situación de consumo de sustancias estupefacientes. Denuncia realizada por el jefe de la comisaría	Se obtiene la intervención de la jueza, defensora pública y Secretaría de la Niñez. Se obtiene atención médica para la adolescente. Nota a la Comandancia en reconocimiento de la buena actuación del Comisario.
Octubre 2013			

Noviembre 2013	Buen Pastor – visitas 1	Traslado e internación de una mujer en una dependencia policial. Utilización del «traslado administrativo» (traslado a otro establecimiento) de las internas como forma de castigo.	Notas al MJT. Audiencia con la ministra de Justicia. Habeas corpus. Notas y entrevistas con autoridades del MJT. Interna devuelta al penal de mujeres.
	Agrupación Especializada Visita 2	Resistencia de internos x traslado a otro pabellón.	Reestructuración del penal.
	Penitenciaria de Emboscada	Visita rutinaria. Se reciben denuncias de graves casos de vejámenes del director y guardias del penal vecino.	Presentación del caso a la fiscalía de DDHH y a las autoridades del MJT.
	Filadelfia - Concepción	Denuncia de tortura a indígena detenido en Filadelfia y guardando reclusión en cárcel de Concepción.	Verificación de datos y situación del indígena. Respondida por nota de la Dirección del establecimiento penal.
	Penitenciaria Nacional de Tacumbú	Caso N.C. sobre problemas de salud.	Recomendación al Ministerio de Salud para intervención quirúrgica.
Diciembre 2013	Agrupación Especializada – visita 3	Entrevista con las Autoridades de la entidad – Seguimiento a la mudanza realizada. Observación de las instalaciones atendiendo la reubicación de internos y aéreas de talleres.	En curso
	Casa del Buen Pastor	Visita de Seguimiento a casos puntuales. Joven de nacionalidad Brasileña	Intervención del Consulado de Brasil.
	Penitenciaria Nacional de Tacumbú	Caso de urgencia quirúrgica.	Se realiza la intervención quirúrgica.
	Comisaría 5ta. Asunción	Denuncia de tortura a un adolescente.	Se comprueban lesiones. Notas a la Comandancia de Policía.

Reuniones con autoridades

En el primer semestre se realizaron reuniones con la ministra de Justicia, con el ministro del Interior y con el ministro de Salud Pública y Bienestar Social, las presidentas de la Comisión de Derechos Humanos del Senado y Diputados, el comando institucional de la Policía Nacional, el alto mando de las Fuerzas Militares, con la Fiscalía General del Estado, con el presidente y miembros de la Corte Suprema de Justicia, con la ministra de la Defensa Pública. Además se realizaron visitas a Embajadas acreditadas ante el gobierno nacional cuyos países tienen o están en proceso de implementación de mecanismos nacionales de prevención de la tortura y los malos tratos, así como a organismos internacionales con representación en el país.

En el segundo semestre se realizaron encuentros con las nuevas autoridades que iniciaron su mandato, como la ministra de Justicia, el ministro del Interior y el ministro de Salud Pública y Bienestar Social. Por otro lado, el MNP mantuvo encuentros con el presidente del Congreso, con la presidenta y miembros de la Comisión de Derechos Humanos del Senado y con la presidenta y miembros de la comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Asimismo, el MNP se reunió con el presidente de la República en el mes de octubre.

Convenios firmados

Con el fin de extender substancialmente las capacidades operativas, el MNP plantea convenios de colaboración con instituciones del Estado, de la sociedad civil y universidades para integrar a estas instituciones en el desarrollo de las tareas propias del MNP, (Ley 4288/11, artículo 21):

En este sentido, el 12 de agosto se ha firmado un convenio con la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) cuyo objetivo es colaborar con la construcción de un Estado y una nación bilingües. Este convenio posibilitará, entre otros aspectos, la traducción al guaraní de documentos institucionales del MNP y la enseñanza del idioma al equipo técnico para facilitar su comunicación con las comunidades del interior del país cuyos habitantes hablan mayoritariamente la lengua guaraní.

El 27 de noviembre se firmó otro convenio con la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) con el objetivo de coordinar las capacidades institucionales de las dos entidades para promover el cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones formuladas por los órganos de los tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, vinculadas a la protección de las personas con discapacidad contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes y la discriminación.

Talleres y seminarios

Seminario Internacional de Políticas y Estrategias para Prevenir la Tortura. Realizado el 1 y 2 de octubre de 2013 por el MNP junto con la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT– Ginebra, Suiza) y la Asesoría para Paraguay de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Derechos Humanos. Participaron expertos internacionales pertenecientes a la APT; al Subcomité para la Prevención de la Tortura y a otros mecanismos de Derechos Humanos de la ONU y la Asesora en Derechos Humanos de las Naciones Unidas para Paraguay. Asistieron al Seminario 156 personas, entre defensores, fiscales y jueces de distintas zonas, tanto de capital como de varios departamentos del país.

Taller de intercambio de experiencias. Realizado el 2 de octubre con los expertos internacionales y miembros del equipo técnico del MNP

Talleres de intercambio de experiencia y diálogo sobre el informe especial Tacumbú. En el mes de diciembre se realizaron tres talleres en Asunción, Coronel Oviedo y Ciudad del Este. Participaron defensores públicos de estas ciudades.





SEGUNDA PARTE

Principales problemas en la
prevención y erradicación
de la tortura y los malos
tratos observados en el
periodo del informe



Introducción a la Segunda Parte

Uno de los objetivos del Protocolo Facultativo de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes al establecer los mecanismos de prevención, es el de identificar los factores de riesgo que pueden dar lugar a tortura y analizar las fallas orgánicas y los patrones de vulnerabilidad así como proponer recomendaciones para abordar las causas sistémicas de la tortura y otros malos tratos. El objetivo a largo plazo del Protocolo Facultativo es mitigar los riesgos de malos tratos y, por consiguiente, establecer un entorno donde no existan posibilidades de torturas, según se establece en uno de los puntos del preámbulo: «Que la prevención efectiva de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes requiere educación y una combinación de diversas medidas legislativas, administrativas y judiciales de otro tipo» En el primer año de labor del MNP, se han identificado causas sistémicas y prácticas que pueden ocasionar riesgo de tortura. Las recomendaciones, en este sentido deben ir más allá de mejorar las condiciones de detención o encierro y los procedimientos que buscan prevenir las violaciones, proponiendo soluciones para la remoción de las causas, prácticas y conductas que, sin ser ilegales, devienen en violaciones de los derechos como por ejemplo el abuso de la prisión preventiva.

Siguiendo la línea adoptada por el Subcomité para la Prevención de la Tortura (STP) en su tercer informe anual, en el que analiza el marco legal y los reglamentos institucionales, así como las prácticas o conductas que podrían llevar a la tortura y otros malos tratos, se presenta a continuación la preocupación sobre algunos aspectos que constituyen factores de riesgo asociados a la tortura en el Paraguay.

La impunidad

El problema de la impunidad en Paraguay es estructural y una de las principales causas de persistencia de la tortura y la violencia institucional. Uno de los mayores desafíos del MNP es el de abordar el fenómeno de la impunidad –específicamente la judicial- de modo a diseñar acciones de prevención a largo plazo sobre este aspecto.

La impunidad como práctica institucionalizada deriva, entre otros factores de la falta de investigación, sanción e indemnización a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado durante la dictadura (1954-1989), así como de la falta de investigación y castigo a los responsables de torturas y otros graves delitos que siguen ocurriendo desde la caída de la dictadura hasta la actualidad.

Esta situación ha sido persistentemente observada desde los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, que han reiterado consistentemente esta situación en sus observaciones y recomendaciones al Paraguay.

En 1995, el Comité de Derechos Humanos observó que la impunidad es el término común de todas las causas que se abren para investigar las denuncias de tortura que se presentan en el Paraguay. Al respecto, se había señalado que: «Si bien el Comité acoge con satisfacción la creación de Unidades Especiales de Derechos Humanos en el Ministerio Público, lamenta, al mismo tiempo, que ninguno de los 56 casos de tortura investigados por dicha oficina haya resultado en el enjuiciamiento de los responsables de estos actos de tortura»⁴¹.

Años después, en el 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló que la tortura seguía siendo «un problema recurrente» en Paraguay, y que «los agentes policiales son los principales responsables por los casos de tortura, y que éstas se producen principalmente en las Comisarías policiales». La persistencia de la tortura, de acuerdo a la opinión de la CIDH, obedece entre otras causas, a la permanencia en filas policiales y militares de agentes formados durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). A la falta de una adecuada capacitación en prácticas respetuosas de la democracia y los derechos humanos de los agentes públicos, se debe sumar la «intrincada estructura basada en cadenas de mandos, que dificulta muchas veces la determinación de responsabilidad individual en casos de abusos por parte de sus miembros»⁴². La Comisión advertía, asimismo, que no se había estructurado hasta ese entonces una política oficial para detener la tortura ni se sancionaba efectivamente a quienes se eran hallados responsables de haber torturado⁴³.

En 2007, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, en el informe de la

41 Observaciones finales sobre Paraguay, CCPR/C/PRY/CO/2 párr. 12.

42 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110, doc. 52.

43 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002), *Informe de seguimiento del cumplimiento con las recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/V/II.114.

misión efectuada al Estado parte, señaló «que la impunidad es la causa principal de que se sigan empleando la tortura y los malos tratos en el Paraguay». El Relator Especial agregó:

«Según la información facilitada por el Ministerio Público, desde 2000 se han presentado 900 denuncias de tortura o malos tratos tal como éstos se tipifican en los artículos 307 a 309 del Código Penal. La gran mayoría de estos casos (737) correspondían al artículo 307 y reflejaban la estrecha definición de tortura que figura en el artículo 309. De las 900 denuncias, sólo 4 culminaron en una acusación y 2 en una condena. Según la información de que dispone el Fiscal, desde 2000 no se ha condenado a nadie por tortura con arreglo al artículo 309. Por carta de fecha 16 de marzo de 2007, el Gobierno facilitó información sobre varios casos. Sin embargo, éstos procedían en su mayoría de la era Stroessner y se denunciaron con arreglo al artículo 307».

Asimismo el Relator señaló con relación a la impunidad, que «algunas víctimas habían presentado denuncias a la fiscalía pero que nunca se les había dado más información»⁴⁴.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura, en el informe de su misión al Paraguay efectuada en marzo de 2009, identificó, entre otros aspectos, a la cuestión de la impunidad del crimen de tortura, como uno de los aspectos fundamentales para la persistencia de la práctica. En base a la propia información suministrada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio Público, casi la totalidad de las denuncias ingresadas en todo el ámbito nacional entre los años 2000 a 2008 a la Fiscalía estaban impunes; es decir, se dictó una condena, sobre un total de 230 causas abiertas que quedaron impunes⁴⁵.

Para el 2011, el Comité contra la Tortura señaló su preocupación por las numerosas y concordantes denuncias de tortura a personas privadas de libertad, en particular por parte de agentes de la policía. Identificó como causa principal de la práctica la reducida eficacia de los mecanismos existentes de control y supervisión de la policía. Se manifestó preocupación porque –a pesar de las disposiciones del Código Procesal Penal vigente– la policía sigue obteniendo declaraciones bajo tortura o malos tratos, y que estas declaraciones sean usadas en ocasiones por los tribunales paraguayos como elementos de prueba. Asimismo, se constató que no se aplica el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (Protocolo de Estambul), ni se capacita a los funcionarios involucrados en la investigación e identificación de tortura. Reclamó la adopción de una política pública contra la tortura y la adopción de medidas para que todas las denuncias de tortura sean investigadas de forma pronta e imparcial por un órgano independiente⁴⁶.

⁴⁴ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak. Misión al Paraguay, A/HRC/7/3/Add.3, 1º de octubre de 2007, párr. 53-55.

⁴⁵ Subcomité para la Prevención de la Tortura. Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, Naciones Unidas, CAT/OP/PRY/1.

⁴⁶ Comité contra la Tortura. Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Paraguay, Naciones Unidas: CAT/C/PRY/CO/4-6.

Para el MNP resulta fundamental que el Ministerio Público formule una política criminal para enfrentar la tortura, investigando, enjuiciando y sancionando efectivamente a los perpetradores. Esta política criminal debería contemplar el fortalecimiento de la capacidad de intervención de la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos, competente para el ejercicio de la acción penal ante estos hechos. Asimismo, la política debería fortalecer específicamente un programa de protección de testigos y víctimas de casos de tortura que se encuentren en situación de privación de libertad.

El problema de la tipificación legal

La tortura es punible en el Paraguay desde 1997, con arreglo a la legislación penal. La tipificación del delito fue modificada en 2012 con el fin de adecuar la definición del tipo establecido en el Código Penal con las definiciones derivadas de los convenios internacionales en la materia. De este modo, el Estado paraguayo quiso ponerse al día con recomendaciones específicas que habían formulado el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Goiburú y otros vs. Paraguay.

La definición penal sigue en general las Convenciones internacionales contra la tortura de la ONU y de la OEA ratificadas por Paraguay⁴⁷, que obligan al país a asumir una definición acorde a la de estas Convenciones, pero agrega como sujeto activo a cualquier particular, ingresando en un campo muy controvertido en lo que respecta a la amplitud de la cobertura punitiva. Internacionalmente la definición de la tortura requiere entre sus elementos básicos que el sujeto activo sea un funcionario o quien actúe con su aquiescencia. Esta inclusión de cualquier particular como sujeto activo en el artículo 309, brinda una laxitud que presenta complejidades y debe ser reconsiderada. El término Tortura no debe ser trivializado ni confundirse con otros tipos de crímenes, que por más que merezcan un claro reproche en la legislación penal, no tienen la entidad de esta figura delictiva que es inclusive imprescriptible.

Por otra parte, continúa existiendo un patrón de impunidad que se vincula al problema de la definición legal de tortura. En la legislación vigente existen tres tipos penales bajo los cuales pueden ser subsumidas conductas de agentes que apliquen violencia y que resultan ser hechos punibles vinculados a las proscripciones de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes a la que se debe el MNP. Para estas conductas se cuenta con la definición de la tortura u otros tipos penales que pueden ser usados para perseguir a los autores de apremios físicos o psíquicos ilegales.

⁴⁷ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU, Ley No. 69/90 de Paraguay, y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de la OEA, Ley No. 56/90 de Paraguay.

Artículo 307.- Lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas	Artículo 308.- Coacción respecto de declaraciones	Artículo 309.- Tortura (Ley N° 4.614/2012)
1º El funcionario que, en servicio o con relación a él, realizara o mandara realizar un maltrato corporal o una lesión, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. En casos leves, se aplicará pena privativa de libertad de hasta tres años o multa. 2º En caso de una lesión grave conforme al artículo 112, el autor será castigado con pena privativa de libertad de dos a quince años.	El funcionario que, teniendo intervención en un procedimiento penal u otros procedimientos que impliquen la imposición de medidas, maltratara físicamente a otro, o de otro modo le aplicare violencia y así le coaccionara a declarar o a omitir una declaración, será castigado con pena privativa de libertad de dos a quince años. En casos leves, se aplicará la pena privativa de libertad de uno a cinco años.	1º El que intencionalmente infligiera a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales o la sometiera a un hecho punible contra la autonomía sexual, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión con fines de investigación criminal, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin; será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años. 2º El que intencionalmente aplicara sobre una persona métodos tendientes a anular su personalidad o a disminuir su capacidad física o mental, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años. 3º Lo previsto en los numerales 1º y 2º del presente artículo será aplicable en los siguientes casos: cuando el autor actuare como funcionario o agente del Estado o como persona o grupo de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, cuando el autor se haya arrogado indebidamente la calidad de funcionario; o, cuando el autor no fuere funcionario.

Existe controversia sobre si con la nueva tipificación legal establecida en el artículo 309 del Código Penal, modificado por Ley N° 4.614/2012, los artículos 307 y 308 del mismo Código devienen redundantes. En esta tesitura, la conducta descrita en el artículo 307 es muy parecida a algunas comprendidas por el artículo 309 del CP. El artículo 308, por su parte, parecería estar plenamente abarcado en las conductas establecidas en el crimen de tortura como lo concibe hoy el código penal. El MNP recogió opiniones de operadores del sistema de justicia acerca de que el artículo 308 debe ser derogado expresamente, para evitar que una aplicación del principio de la norma más favorable al acusado impida que un caso de tortura sea sancionado con una pena adecuada a la gravedad del hecho.

Otras opiniones recogidas, sostienen que no existe tal confusión o superposición entre estas figuras normativas y encuentran diferencias a la hora de usar los tipos para identificar qué es y qué no es tortura.

El MNP ha efectuado verificaciones de campo que le llevaron a constatar que se puede observar una costumbre institucionalizada que alienta a que todas las denuncias de hechos que se radican ante la Unidad Especializada en DDHH del Ministerio Público sean registradas como lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, aún a pesar que las denuncias refieran obvios hechos de tortura (tal como están contemplados en las convenciones ratificadas por el Paraguay), y que se invoque expresamente esta calificación legal en la cabeza del proceso. Del mismo modo se ha entrevistado a agentes fiscales que manifiestan una preocupante resistencia a encuadrar sus imputaciones bajo el tipo penal de tortura.

Ejemplo de ello es que en el Ministerio Público se escucharon argumentos insistiendo que desde un punto de vista legal, tanto el artículo 307 como el artículo 309 del código penal paraguayo cubren un mismo espectro de conductas punibles y que en aplicación del principio constitucional de la norma más favorable al acusado, corresponde la aplicación del tipo que prevé consecuencias más favorables al sospechoso. No obstante, los reportes recogidos por el MNP señalan que en realidad existen diversas motivaciones indebidas que estarían explicando esta práctica.

Los reportes señalaron al MNP que en primer lugar, algunos funcionarios y funcionarias del Ministerio Público arguyen que la carga semántica del concepto de tortura, supone que una imputación bajo este tipo conlleve una exposición pública del caso que resulta más grave e incómoda para los fiscales y fiscalas. Por otra parte existen cuestiones de la normativa procesal que tornan más cómodo no usar el tipo penal de tortura. Bajo una imputación del artículo 307, es más fácil justificar la aplicación de medidas alternativas de prisión, lo que permite lidiar con las presiones políticas que los imputados (generalmente jefes y oficiales de policía) ejercen sobre fiscales o fiscalas. En el marco de una imputación bajo el artículo 307, es más fácil negociar una alternativa al proceso que eluda el juicio y la sanción, sin que por ello los casos queden sin finiquito. La lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas es un delito que prescribe.

El MNP pone en discusión esta práctica, la considera peligrosa, y debe ser analizada, sopesada y dimensionada como un aspecto favorable a la impunidad por las autoridades correspondientes (Fiscalía General del Estado, Jurado de Enjuiciamiento, entre otros). Existen casos que por sus características y de acuerdo a la legislación y jurisprudencia internacional claramente son tortura, y los fiscales y fiscalas no deben olvidar que la cobertura punitiva que establece el artículo 309 del código penal les obliga a intervenir punitivamente en base a esta tipificación.

También el MNP señala la necesidad de analizar hasta qué punto ambos tipos penales cubren espectros de conductas punibles necesariamente iguales o, en el marco de lo literalmente abordado, es posible una útil distinción.

En todo caso, se debe evitar que la lenidad de las penas, como consecuencia de una incorrecta aplicación de las normas penales, sea un factor que facilite la impunidad de los perpetradores de la tortura.

El MNP llama la atención sobre la necesidad de impulsar el estudio de estas cuestiones por especialistas penales en derecho internacional, en derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, universidades y operadores de justicia, que puedan sentar criterios de diferenciación de las conductas que correspondan a un tipo penal u otro y en su caso requerir y trabajar por la derogación de los tipos penales que puedan crear confusiones o promover su reforma.

Denuncias y casos acompañados por el MNP

El MNP ha acompañado casos y ha presentado directamente denuncias relacionadas a hechos de tortura de los que ha tomado conocimiento en el ejercicio de su mandato legal. Estas intervenciones han permitido realizar una observación directa e inmediata sobre el funcionamiento del sistema penal en el ejercicio de la acción penal para perseguir la tortura y otras formas de violencia institucional. De estas observaciones, el MNP concluye que el patrón de impunidad vigente encuentra un método común de consumación en la ineficacia de las investigaciones fiscales. Las investigaciones no concluyen oportunamente porque no se sostienen. La intervención del Estado no es oportuna ni se reúnen pruebas que puedan ser eficaces para sustentar una convicción suficiente para acusar y sancionar a los responsables. Las denuncias no son esclarecidas y no hay acusación por falta de pruebas que no son recolectadas en la etapa procesal oportuna.

Adicionalmente, un problema estructural que afecta la eficacia de las investigaciones es la falta de medidas de protección de víctimas y testigos. No son adoptadas medidas de protección en el marco de la Ley Nº 4.083/2011, De Protección de Víctimas y Testigos, así como de las facultades del Ministerio Público conforme al artículo 10 de la Ley Nº 1562/2000, Orgánica del Ministerio Público, para garantizar la protección de los testigos que formulen declaraciones con valor probatorio de cargo en las

investigaciones. Dentro del contexto penitenciario, esta situación es de la mayor gravedad, porque quienes denuncian y testifican se encuentran en una particular condición de vulnerabilidad frente al abuso de poder y las represalias que pueden ejercer los denunciados, quienes, en la mayoría de los casos continúan ejerciendo sus cargos.

Algunos de los casos en los que el MNP ha efectuado monitoreo y seguimiento señalan la coincidencia de estas observaciones.

Caso Emboscada

El Director de la Penitenciaría Antigua de Emboscada, el señor Óscar González Alvarenga, planificó un operativo de requisa general para la madrugada del día viernes 6 de diciembre de 2013, con el objetivo de incautar drogas. Con el fin de evitar filtraciones de información que pudieran hacer fracasar el objetivo de la requisa, como ya ocurriera supuestamente en ocasiones anteriores, el procedimiento fue organizado al margen de los funcionarios del penal, para lo cual se solicitó ayuda al director del penal «Padre Juan Antonio de la Vega», a quien se requirió apoyo para la realización del operativo, el que incluía la participación de personal a su cargo. Aproximadamente entre las 4:30 y 4:50 horas del viernes 6 de diciembre, al toque de silbatos fueron despertados los internos de las plantas alta y baja del Pabellón Antiguo, por donde empezó la requisa. El primer lugar requisado fue la planta baja de dicho pabellón para luego continuar en la planta alta del mismo. Los internos iban siendo sacados de a dos o tres, por cada celda, y al salir al pasillo eran recibidos a golpes por unos siete u ocho guardias. A la carrera, y entre golpes, debían ir hasta el patio, donde tuvieron que permanecer sentados o acostados boca abajo en el sector de la cancha de fútbol, bajo un tinglado. Todos aquellos a quienes se les encontró algo en la celda, objetado por los guardias, durante la requisa fueron llamados de a uno hasta el pasillo techado que comunica la segunda guardia de la entrada con el patio del penal, y allí, obligados a permanecer boca abajo, fueron golpeados nuevamente. Los castigos físicos incluyeron golpes con tonfa en diversas partes del cuerpo y, particularmente, en la planta de los pies; patadas, puntapiés y pisotones. El objetivo de la tortura era lograr que los internos se responsabilizaran de los objetos incautados durante la requisa así como castigarlos por las presuntas faltas cometidas. En ese lugar, la golpiza se prolongó por espacio de unos treinta a cuarenta y cinco minutos, hasta que unos diez internos fueron derivados a la celda de aislamiento, en el Pabellón Nuevo. El director del penal «Padre Juan Antonio de la Vega», Hugo Zarza, dio las órdenes para la golpiza y él golpeaba a su vez. Entre los guardias agresores, los internos señalan que eran en total unos quince a dieciocho y que todos pertenecían al grupo de guardiacárceles del penal vecino, a cargo del señor Zarza. Identificaron entre los guardias a Carlos Antonio López, a quien señalaron como un protegido de Zarza, a Néstor Sosa y a un tal Ramírez, quienes anteriormente habían sido guardias en la Antigua Emboscada.

La investigación del hecho se inicia a partir de la denuncia penal que el 17 de diciembre de 2013 presenta el MNP ante la Unidad Penal de turno correspondiente a la fecha del hecho, en la Unidad Especializada en hechos punibles contra los Derechos Humanos del Ministerio Público. Hasta la presentación de este informe de gestión, la investigación oficial de los hechos ha avanzado de manera lenta e incompetente, sin arrojar resultados, sin imputaciones y sin que se observe una real voluntad del Ministerio Público de enfrentar a los perpetradores denunciados.

La Fiscalía ha llamado a comparecer a tres integrantes del MNP, para que ratifiquen los términos de la denuncia. Posteriormente, empezó a tomar declaraciones de los internos golpeados, a partir de una lista de once detenidos que habían sido ingresados a la celda de aislamiento en la fecha. La fiscalía toma las declaraciones a un ritmo de dos testigos cada quince días. De esta manera, en tres meses a partir del inicio de las investigaciones, se habrían concluido la primera ronda de declaraciones testificales. No se han arbitrado otros medios de prueba, como los exámenes médicos y psicológicos conforme al Protocolo de Estambul. Tampoco se han adoptado otras medidas para la efectiva protección de testigos, a pesar de haberse producido gravísimas represalias en contra de uno de las víctimas que proporcionó información al MNP.

Todos los denunciados continúan ejerciendo sus cargos, ya que el Ministerio de Justicia ha informado al MNP que únicamente adoptará medidas administrativas de separación o suspensión de funciones, toda vez que se comuniquen la imputación fiscal. El MNP, en entrevista con la ministra Sheila Abed, manifestó a la titular de la cartera de Justicia la necesidad de separar temporalmente al director Hugo Zarza, hasta tanto concluyan las investigaciones por considerar que la continuación de este funcionario en el cargo de dirección, pone en serio peligro la integridad física y la vida de los denunciantes. Hasta la fecha de la edición de este informe, la cartera de Justicia no ha tomado determinación alguna, y en la eventualidad de que se tome alguna medida contra el funcionario Zarza, el MNP considera excesiva e injustificada la demora dado lo grave del caso.

Caso D.R.C.

El caso de D.R.C. es ilustrativo de la ineficacia de las investigaciones fiscales cuando las víctimas de violencia institucional son los usuarios típicos del sistema penal y penitenciario paraguayo, como es la víctima en esta circunstancia.

De acuerdo a la información recabada por el MNP, D.R.C., interno de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, se escabulló de su celda de aislamiento en el sector denominado Alcatraz, en la noche del domingo 17 de marzo de 2013. Salió a buscar comida –porque no habían recibido alimento en ese sector- y llevaba consigo un arma blanca, como es habitual que ocurra en Tacumbú, para defenderse de eventuales agresiones de

otros internos. Fue sorprendido por guardiacárceles quienes le conminaron a entregarse y a arrojar su arma. Los guardias lo persiguieron hasta un lugar y lo redujeron, lo obligaron a tenderse al piso y le golpearon en diversas partes del cuerpo. Asimismo, lo habrían arrojado al suelo desde el techo de una habitación.

Una visita de monitoreo efectuada el martes siguiente permitió descubrir la agresión recibida por D.R.C., registrar sus lesiones y efectuar las tomas fotográficas correspondientes. Asimismo, se radicó la formal denuncia del hecho ante la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público.

El 21 de marzo del 2013, la agente fiscal comunica el inicio de las investigaciones sobre la supuesta comisión de un hecho punible de «lesión corporal en ejercicio de funciones públicas» (artículo 307 del código penal).

Hasta el presente, la causa no ha resultado en ninguna imputación efectiva en contra de los supuestos agresores del interno. Se han efectuado dos exámenes médicos a la víctima, uno efectuado por el comisionado del MNP, doctor Carlos Portillo y otro por el médico forense del Ministerio Público, doctor Juan Manuel Fernández, que certifican las múltiples lesiones recibidas por D.R.C. Sin embargo, el interno se negó a su traslado al Hospital de Emergencias Médicas para una revisión definitiva y especializada por un médico traumatólogo, recomendada por el médico forense. Posteriormente, el interno se negó a ser evaluado en el Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público, para la evaluación y pericia psicológica. Finalmente, en la prueba de reconocimiento de personas, el interno sólo reconoció a un guardiacárcel, a quien él había agredido, negándose a identificar al resto de sus agresores, a pesar de conocerlos perfectamente y de haberlos identificado en el momento de proporcionar información al MNP y cuando declaró como testigo ante el Ministerio Público.

El caso evidencia los límites de las investigaciones, en ausencia de medidas de protección de testigos que resulten mínimamente eficaces para el contexto penitenciario, así como la dificultad para que los agentes del ministerio público realicen imputaciones en casos de tortura y malos tratos.

Caso C.S.C.

El 12 de noviembre de 2013, miembros del MNP realizaron una visita de seguimiento a la Correccional de Mujeres Casa del Buen Pastor. En el marco de esta visita se tomó contacto con la interna C.S.C., quien al momento de la inspección se encontraba aislada en el área denominada «Privada 4». La misma estaba sometida al régimen de aislamiento desde el 24 de octubre de 2013, por un diagnóstico de tuberculosis, de acuerdo al informe realizado por un médico de la penitenciaría. La misma se encontraba en el mencionado régimen hacía 21 días hasta ese momento, en una habitación húmeda, sin ventilación, ni luz natural, sin posibilidades de movilizarse o realizar ejercicios al aire libre o exponerse a la luz solar. No contaba con elementos de aseo personal ni ropas de muda, distintas a las que llevaba puestas. No se le permitían las visitas, tampoco tenía acceso a teléfono, periódicos, radio ni televisión. A simple vista, se observaba su deterioro físico y sus dificultades para expresar ideas y mantener comunicación.

A raíz de la intervención del MNP, se obtuvo en primer término una orden del juez de su causa para su traslado al Hospital Juan Max Boettner, a fin de disponer su internación, en caso de ser necesario. Las autoridades penitenciarias –sin embargo– no dieron curso a esta providencia.

Una segunda intervención del MNP consiguió efectivamente su traslado, a la vez que facilitó que el juez del caso diera la libertad a la interna por compurgamiento de pena. Se observó que el juzgado ordenó la prisión preventiva de la interna por una supuesta violación del arresto domiciliario, pero ya cuando dicha medida cautelar restrictiva de la libertad era improcedente, por haberse compurgado la pena mínima hacía tres meses. La medida cautelar se extendió por cinco meses por sobre el límite legal. Esta circunstancia también evidencia el incumplimiento de la obligación que el juzgado tenía de revisar de oficio cada tres meses las medidas cautelares privativas de libertad, conforme al artículo 250 del código procesal penal. La prisión de la señora C.S.C configuró una detención arbitraria, por la inexistencia de base legal alguna que justifique la privación de la libertad y por la violación de las garantías procesales que limitan la aplicación de la prisión preventiva y que impiden que ésta se transforme en una pena anticipada.

El caso fue denunciado al Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia requiriendo una auditoría de gestión del caso, ya que los hechos constituirían, como mínimo, mal desempeño de funciones, conforme al artículo 14 inciso b) de la Ley N° 3.759/2009 «Que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados», en concordancia con el artículo 19 de la Constitución de la República y los artículos 250 y 252 numeral 2) del Código Procesal Penal. Independientemente a lo señalado, se denunció que podrían existir otros niveles de responsabilidad, que resulten de un mejor análisis de las actuaciones procesales, de los que pudieran ser responsables la agente fiscal de la causa y la o el abogado defensor.

Quiénes son actualmente las víctimas de la tortura y los malos tratos

Luego de 25 años de advenimiento de la democracia, ya sin el aparato represivo de la dictadura, y aun habiendo cambiado radicalmente la situación política en el país, el MNP observa que el Estado no se encamina satisfactoriamente hacia el cumplimiento de mejores estándares internacionales en materia de derechos humanos, en lo atinente a la erradicación de la tortura y los malos tratos.

Si bien no se dan las mismas violaciones de derechos humanos que durante la dictadura, la tortura y los malos tratos se concentran actualmente en grupos específicos, generalmente invisibilizados por la sociedad.

El funcionamiento de sistemas de control, tanto internacionales como locales, más efectivos en democracia para prevenir y detectar violaciones de derechos humanos, hace que los métodos cambien y surgen las denominadas «torturas blancas», cuyos rastros físicos son menores, aunque igualmente lesivos a la dignidad humana.

La actuación de los organismos de seguridad del país como sistema represivo, se focaliza de una manera crónica y tiene un sesgo de especial brutalidad sobre personas o grupos de personas tradicionalmente discriminadas, entre ellas, quienes pertenecen a movimientos campesinos y los grupos sociales vulnerables y estigmatizados, tales como los recluidos en establecimientos penitenciarios y los institucionalizados por razones de salud mental o por su condición de personas adultas mayores, así como los pobladores de los cinturones de pobreza, niños, niñas y adolescentes en situación de calle, o los llamados menores infractores; conjunto al que se suma, la población indígena del país. Para estos sectores sociales, habitualmente, los tratos crueles, inhumanos o degradantes, son el preámbulo y el *adendum* de las prácticas soterradas de la tortura.

Para presentar esta hipótesis, se analiza un enfoque tanto de los afectados en forma directa por estas violaciones, como también de quienes son afectados indirectamente, por ejemplo, al ser parte de las comunidades o colectivos de pertenencia de la víctima directa, o al estar particularmente expuestas al impacto de la violencia física y psicológica dada su vulnerabilidad e histórica discriminación, entre ellas, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres y pueblos indígenas. Se enfoca además, la reproducción de viejas prácticas de violaciones a Derechos Humanos bajo renovados paradigmas, que plantean un conjunto de desafíos relativos a la necesidad de contar con mecanismos de denuncia, monitoreo, control y constatación de estos hechos con rigor probatorio, a través de informes provenientes de exámenes a las víctimas, entre ellas, de los detenidos en comisarías o cárceles, o de los institucionalizados por razones de trastornos mentales, así como de aquellos que son víctimas

de la brutalidad policial en circunstancias del ejercicio de las libertades de reunión y manifestación.

- En los operativos policiales de allanamiento y detenciones sobre los cuales el MNP ha realizado investigaciones o de aquellos en los cuales ha recibido informes, ya sea en domicilios o en la vía pública, en los lugares de trabajo o en manifestaciones, en los cuales el procedimiento se caracteriza por amenazas, seguidas de golpes y comentarios denigrantes, a la vista y percepción de terceros, compañeros de grupo, vecinos, familiares y otros, se constata que, la violencia física y moral así ejercida por la fuerza pública, conlleva instalada tradicionalmente una cultura de abuso de poder como patrón de control social. El propósito de desanimar, hostigar, amedrentar y paralizar iniciativas de oposición, reclamo o protesta, puede impactar no sólo sobre el afectado directo, sino también sobre las personas que están observando los hechos, como herramienta de disuasión para que éstas no se animen a reproducir la conducta del sujeto considerado antisocial. Esto, para que la ciudadanía y la opinión pública, legitimen dichos procedimientos lesivos a la integridad personal, sea por un temor internalizado de correr la misma suerte o generando resistencias a involucrarse con las víctimas a través de la «lógica de la sospecha», es decir, pensamientos, ideas y opiniones verbalizadas comúnmente a través de comentarios tales como que «los delincuentes se lo merecen», en «algo están metidos», lo que a su vez ubica a las víctimas en un lugar de exclusión, de estigmatización.
- Cuando en una sociedad se instalan clasificaciones, taxonomías que establecen diferencias entre quienes pueden ser considerados «humanos» y aquellos que «no pueden» o «no deben» ser así reconocidos es muy difícil pensar en tener éxito en la erradicación de las situaciones de tortura, ya que existe una legitimación en el discurso y en la práctica social cotidiana.

Esta antesala represiva, el denominado ablandamiento en la jerga de los integrantes de fuerzas policiales y militares –cuando éstas últimos intervienen– encierra varios mensajes de *despersonalización* dirigidos a la víctima: «el poder lo tenemos nosotros, lo tengo yo, como funcionario»; «estás en mis manos»; «tus derechos terminan donde yo empiezo a actuar por medio de la fuerza». Acto seguido, si las personas son formal o informalmente detenidas, continúan los tratos de iguales características y siguen los tratos crueles, inhumanos o degradantes, hasta alcanzar su punto más álgido, esto es, el nivel en que pasan a ser considerados tor-

tura según la tipología de los instrumentos legales internacionales y la descripción dada por las investigaciones científicas forenses. Es en estas circunstancias donde se observa que los «tratos crueles, inhumanos o degradantes» son complementarios y previos o simultáneos a la tortura, extendiéndose en la mayoría de los casos a lo largo de la vida de la víctima, una vez consumada esta violación en su persona, con sus secuelas físicas o psicológicas.

Por otra parte, si bien, en sentido estricto, la tortura requiere la condición previa de la detención en un recinto, sea éste legalmente habilitado o clandestino; cuando los tratos crueles, inhumanos o degradantes son parte del régimen de detención, incluyendo las condiciones de la misma, la presencia de estos tratos en forma sistemática, rutinaria, cotidiana, premeditada, planificada, y calculada, pasa a ser torturas consumadas, ya que atentan contra la dignidad humana y apuntan a quebrar la personalidad de la víctima o la moral que la sostiene, tanto como influir negativamente sobre los aspectos anímicos, afectivos, las fortalezas y las resistencias de las personas, muchas veces con las secuelas señaladas, de las que cuesta sobreponerse y encontrar reparación por parte del Estado.

Lo mismo sucede con la brutalidad de las medidas represivas durante marchas, manifestaciones, piquetes, bloqueos de carreteras, y situaciones similares, cuando las mismas son inherentes o forman parte de la conducta rutinaria y del actuar cotidiano de las fuerzas represivas. Aunque esto se interprete como «uso indebido, desproporcionado y abusivo de la fuerza», por parte de funcionarios encargados del orden, cuando reviste las características antes descritas y cuando forma parte de los procedimientos en forma frecuente, al punto que ya se constituyen en una imagen típica que proyectan las instituciones de seguridad y de orden público, más aún cuando se producen lesiones físicas y mentales, cuando ocasionan sufrimiento y daño, pasan a ser asimismo torturas.

Es de entender que todo lo descrito precedentemente, se enmarca en la pretensión desde el poder de colocar a las prácticas de tortura dentro de la legalidad y la legitimidad de la represión, negándolas como tales y dándole justificativos tanto *de jure* como *de facto*, tipificándolas como lesión corporal en ejercicio de las funciones públicas o asumiéndolas como circunstancia natural en la persecución policial de cualquier hecho punible. Dicha tentativa de dar visos de legalidad y naturalizar la brutalidad ha tenido en los últimos años su más cabal expresión en el discurso que ha sido señalado por el movimiento de Derechos Humanos como de «criminalización de la protesta social».

Por tanto, como aporte a la etiología de la tortura en el país, el abordaje de los tratos crueles, inhumanos y degradantes en el sentido previamente expuesto, es a su vez una premisa insoslayable de plantear, de caras a los esfuerzos por su erradicación.

El MNP comprueba que la práctica persiste, al haber muy escasas condiciones de sustituir los métodos actuales de investigación criminal por otros basados en las investigaciones científicas del delito y de la delincuencia, que eviten se siga privilegiando la confesión como elemento probatorio de la verdad o del hecho punible del cual es acusado o investigado el detenido.

Se sostiene por parte de los integrantes de las instituciones de seguridad interna y externa, que la manera pragmática, rápida y efectiva de descubrir un delito perpetrado o por efectuarse es recurriendo a interrogatorios bajo tortura o presiones o apremios ilegales que implican un uso ilegítimo de la fuerza. Urge implementar mecanismos de investigación basados en principios de respeto a la dignidad humana, con métodos científicos y que creen conciencia en los miembros de instituciones legalmente encargadas de funciones investigativas, de inteligencia y de búsqueda de la verdad, respetando las normas del debido proceso, con presencia y acompañamiento durante la fase investigativa, de los jueces de garantías.

La tortura se sigue cometiendo, desde la posición de ser y tener el poder, de poder hacerlo sin ser castigado por ello.

Indefensión de personas en la aprehensión y detención primaria.

«La Policía Nacional en el desempeño de sus tareas como institución encargada de hacer cumplir la ley, respetará y protegerá la dignidad humana, y mantendrá y defenderá los derechos humanos de todas las personas»⁴⁸. En el ejercicio de sus facultades, en particular la aprehensión y la custodia de personas, existe una serie de derechos que deben ser garantizados de acuerdo a la legislación vigente, sin embargo, organismos internacionales de DDHH, como el Relator de Naciones Unidas contra la tortura⁴⁹, el Subcomité de Prevención de la Tortura (SPT)⁵⁰ y en su primer año de gestión, el MNP han constatado que entre la aprehensión y la comparecencia ante el juez competente, las personas detenidas se encuentran en un estado de alta vulnerabilidad, constituyendo esto un riesgo de tortura y malos tratos.

El MNP ha puesto especial atención en observar el cumplimiento de las garantías previstas en ese periodo, considerando que«(...) la prevención de la tortura y los malos tratos abarca, o debería abarcar, el mayor número posible de los elementos que en una situación dada pueden contribuir a disminuir la probabilidad o el riesgo de tortura o de malos tratos...»⁵¹

Período inicial de la detención

De acuerdo al artículo 12.5 de la Constitución y al artículo 240 del código procesal penal, la persona detenida tiene derecho a ser derivada, en un plazo no mayor de 24 horas, ante el juez competente para que éste resuelva, dentro del mismo plazo, sobre la procedencia de la prisión preventiva, aplique las medidas sustitutivas o decrete la libertad por falta de mérito. El artículo 239 del código procesal penal también obliga a la Policía Nacional a comunicar la aprehensión o detención al Ministerio Público y al Juez dentro de las 6 horas de ocurrida. Estos plazos legales constituyen importantes salvaguardias contra la tortura y los malos tratos.

Según las informaciones recabadas en las visitas realizadas por el MNP a distintas comisarías de la capital y de la zona central; y en base a datos relevados en penitenciarías, el plazo previsto para la comunicación al Ministerio Público en general es respetado, sin embargo, los Juzgados no son notificados, a pesar de la disposición legal, cuando es precisamente esta comunicación la que garantiza el control jurisdiccional sobre las actuaciones policiales y fiscales.

Con relación a los y las adolescentes, el MNP ha revelado que generalmente éstos son «aprehendidos en flagrancia, en la vía pública para

48 Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Naciones Unidas)

49 Relator Especial sobre la Cuestión de Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/HRC/7/3/Add.3, 1 Oct. 2007, párr. 90

50 En su visita inicial a Paraguay del 10 al 16 de marzo de 2009 y de seguimiento del 13 al 15 de setiembre de 2010

51 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *El enfoque del concepto de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por parte del Subcomité para la Prevención de la Tortura en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/12/6, nov. 2010

averiguaciones de hechos punibles o para mejor identificación» (sic). Los mismos, según personal policial, una vez aprehendidos, son puestos en la guardia o en el pasillo, esposados, o en la celda solo cuando no hay adultos, porque no se tiene prevista la separación de adultos y adolescentes⁵². Al respecto, el código procesal penal establece en su artículo 427⁵³, que los adolescentes podrán ser aprehendidos únicamente en flagrancia o por orden escrita de un juez. Por tanto, es arbitraria la privación de libertad efectuada fuera de estas circunstancias, existiendo una prohibición procesal expresa, por lo cual la policía debe verificar la edad de la persona antes de realizar el procedimiento de aprehensión, y no a la inversa. En este punto igualmente el Ministerio Público convoca, cuando no tiene facultad para hacerlo, al adolescente antes de su comparecencia ante el juzgado, para «corroborar la identidad del mismo», lo cual genera, en la mayoría de los casos, una pérdida de tiempo importante entre el traslado a la fiscalía y la audiencia prevista en el artículo 242 del código procesal penal, propiamente.

Las mujeres, adolescentes y adultas se encuentran en especial situación de vulnerabilidad considerando que, de acuerdo a lo relevado, no todas las comisarías cuentan con personal femenino y cuando si lo tienen, es insuficiente.

Uso de la fuerza durante la aprehensión y traslado. Diagnósticos médicos

El MNP ha relevado que en muchas ocasiones las aprehensiones son realizadas haciendo un uso desproporcional de la fuerza⁵⁴, alegando resistencia o caídas⁵⁵. Sumado a esto, las numerosas dificultades de la realización de los diagnósticos médicos en los centros públicos, según se desprende de entrevistas con el personal policial, víctimas y en los propios «Libros de registro de detenidos», a pesar de existir un convenio entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en este marco. Al respecto, el MNP recomendó el cumplimiento del mismo en el informe de la visita realizada el 5 de julio a la Comisaría 17 Metropolitana⁵⁶.

52 Ver Informe inicial de monitoreo. Comisaría 5ta Metropolitana. Visita del 5 de julio de 2014. MNP

53 CPP Título IV Procedimiento para menores. Artículo 427.4 Régimen de libertad: El adolescente solo podrá ser privado preventivamente de su libertad cuando fuere sorprendido en flagrancia o por orden judicial escrita. Los sujetos destinatarios del artículo 427 del C.P.P. son específicamente las personas de 14 a 20 años, inclusive.

54 Denuncia derivada al Ministerio Público por el MNP en fecha 26 de septiembre, por los golpes recibidos por el adolescente P.V. durante el procedimiento de aprehensión realizado por personal de la comisaría 5ta metropolitana el 25 de septiembre de 2013. Sin imputación a la fecha.

55 Denuncia derivada al Ministerio Público por el MNP en fecha 1 de julio de 2013, por los hechos ocurridos en una barrera policial realizada por efectivos policiales de la comisaría 15 Metropolitana el 29 de junio del 2013, donde el joven A.A.S.F. fuera golpeado, aprehendido e incomunicado. Sin imputación a la fecha.

56 «Establecer por Resolución Ministerial la vigencia de las obligaciones asumidas en el Convenio suscrito el 21 de mayo de 2013 entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del cual acordaron: «Segundo: Emitir una Resolución por la cual el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se compromete a proveer los certificados médicos sin necesidad de otros trámites de parte del personal policial responsable del o de los detenidos llevados para el efecto»

El examen médico y el registro adecuado de las lesiones sufridas por las personas privadas de libertad, en la primera intervención de un órgano no policial, son una garantía importante para prevenir la tortura y los malos tratos y luchar contra la impunidad⁵⁷. Los exámenes médicos deben ser realizados en privado y de manera confidencial sin la presencia de la policía, salvo que sea estrictamente necesario. Sin embargo, en un caso denunciado ante el MNP y derivado por éste a la fiscalía de derechos humanos, el personal policial encargado del traslado del aprehendido A.A.S.F- al Hospital Materno Infantil del Barrio San Pablo el 29 de junio de 2013, ingresó previamente a la sala de urgencia, luego acompañó al joven durante el examen, a quien el médico de guardia, entre otras indicaciones, le hizo entrega de una orden de tomografía de cráneo. Posteriormente el joven fue puesto en libertad, puesto que no existía imputación en su contra. Ya en el marco de la investigación de los hechos denunciados por el joven – privación ilegítima y tortura- la agente fiscal interviniente solicita el informe del examen médico que le fuera practicado al joven, pero el centro asistencial informa que no consta en los registros la atención médica brindada a A.A.S.F., por lo que el joven debió presentar la indicación de tomografía, como prueba de haber sido examinado en dicho nosocomio.

Por otra parte, se encuentra vigente el «Manual de uso de la fuerza de la Policía Nacional» y su incumplimiento en la utilización de armas de fuego y en el empleo de la fuerza, constituyen faltas disciplinarias graves en el «Reglamento Disciplinario de Policía Nacional», aprobado por resolución N° 870 del 9 de agosto del 2011 de la Comandancia de la Policía Nacional. En este reglamento se prevén sanciones para aquellos efectivos policiales que maltrataran psicológica o físicamente a las personas sujetos de la intervención policial⁵⁸, sin embargo el MNP no ha recibido información respecto a las sanciones disciplinarias impuestas en los casos denunciados, habiéndolo requerido a la comandancia de la Policía Nacional.

A su vez, cuando defensores y defensoras, agentes fiscales o jueces y juezas detectan en las audiencias que la persona detenida tiene signos o rastros de violencia, refiere haber sido víctima de algún tipo de maltrato, existe obligación de estos funcionarios de derivar la denuncia ante el Ministerio Público, lo cual no siempre es realizado y cuando efectivamente se hace, la actuación debe ser rápida y debe asegurar la protección de la víctima. No obstante, solo a modo de ejemplo, en los casos denunciados por el MNP, el Ministerio Público ha demorado en promedio 4 meses para el acto de imputación, en estos casos, demora que en sí misma se constituye un riesgo de tortura o malos tratos.

57 Observación General No 2 del Comité contra la Tortura, CAT/C/GC/2, párrafo 13.

58 Artículo 41. Son Faltas Disciplinarias Graves que afectan el Servicio Institucional y serán sancionadas de acuerdo a este reglamento, las siguientes conductas:

20. Emplear el arma de fuego sin observar las normas del Manual de Uso de Fuerza de la Institución. Será sancionada con arresto de 5 (cinco) a 15 (quince) días. En caso de producir la muerte, será sancionada con la baja.
21. El empleo de la fuerza sin reunir las condiciones de necesidad, legalidad y proporcionalidad, conforme al Manual de Uso de Fuerza de la Institución. Será sancionada con arresto de 5 (cinco) a 15 (quince) días.
24. El maltrato psicológico, físico o con palabras a las personas que recurran a solicitar intervención policial, a personas privadas de libertad o a subalternos. Será sancionada con arresto de 5 (cinco) a 15 (quince) días. Cuando el hecho constituya una violación grave de los derechos humanos, será sancionada con la baja.

Comunicación a un familiar y acceso a la defensa como salvaguardas de la tortura

El MNP ha relevado que no existe un mecanismo preestablecido formalmente para la comunicación de la privación de libertad a un familiar, a un tercero, a los padres o tutores. Al respecto, cabe señalar que se ha constatado que en muchas ocasiones el personal policial de guardia es el que pone a disposición su teléfono celular para la comunicación respectiva. En ese sentido, se valora la buena predisposición de algunos efectivos policiales, pero igualmente se reafirma la necesidad de establecer formalmente un procedimiento para el cumplimiento de esta garantía constitucional⁵⁹, que disminuye los riesgos de tortura y malos tratos, debiendo asegurarse la comunicación y contacto con los familiares en todos los casos.⁶⁰

Otro riesgo de tortura y malos tratos es la falta de acceso inmediato a un defensor público por parte de aquellas personas que no cuentan con abogado particular. Actualmente la defensa pública penal sólo interviene a partir de una imputación formal, o de una citación indagatoria de un aprehendido, y siempre y cuando, recién al momento de realizarse la audiencia, éste manifiesta no contar con abogado, existiendo muchas veces una brecha importante de tiempo entre la detención de una persona y su imputación. De hecho, el derecho a la defensa contenido en el artículo 6 del código procesal penal⁶¹, supone la posibilidad de ejercer todas las garantías y derechos frente a la actividad coactiva del Estado desde el momento mismo en que un derecho fundamental como la libertad es restringido, además este momento es clave en la recolección de evidencias probatorias, y otras herramientas vitales para el ejercicio efectivo de la defensa. Por tanto, la designación de defensor es el derecho irrenunciable acordado al imputado desde el primer momento de la persecución penal, incluyendo la fase policial, durante la cual suele ser más necesaria la presencia de un defensor.

El nombramiento puede efectuarse por cualquier medio, oral o escrito, inclusive por un familiar, y no está sujeto a ninguna formalidad, según el artículo 99 del Código Procesal Penal. Sin embargo, el Ministerio de la Defensa Pública no ha dispuesto un mecanismo de comunicación para la intervención del Defensor Público de turno, aunque en reunión con el MNP, la Defensora General⁶², ha asumido el compromiso de que los defensores penales de la adolescencia, intervengan desde la detención policial, aunque esto no se ha hecho efectivo.

Por otra parte, se ha recomendado al Ministerio del Interior⁶³, el establecimiento de comisarías especializadas para adolescentes, al menos

59 Constitución de la República del Paraguay, artículo 12.2

60 Observación General No 2 del Comité contra la Tortura, CAT/C/GC/2, párrafo 13.

61 Artículo 6º Inviolabilidad de la defensa. [...] A los efectos de sus derechos procesales, se entenderá por primer acto del procedimiento, toda actuación del fiscal, o cualquier actuación o diligencia realizada después del vencimiento del plazo establecido de seis horas. [...]

62 Reunión mantenida entre integrantes del MNP y la Defensora General, Noyme Yore, en fecha 12 de abril del 2013.

63 Nota MNP/CNPT 44/13 de fecha 12 de abril de 2013 dirigida al MDI; reunión de seguimiento con el Director de Planificación del MDI Humberto Insfrán del 4 de mayo del 2013; reunión de presentación y seguimiento con el Ministro del Interior Francisco de Vargas del 2 de octubre de 2013, reunión con el Director de Gabinete Humberto Insfrán del 26 de febrero de 2014.

una por ciudad, logrando el compromiso verbal de instalación por parte de la autoridad ministerial, lo cual aún no ha sido concretado. En ese marco, se debe tener presente lo establecido en el código de la niñez y la adolescencia respecto a los lugares de detención de adolescentes, especificando que deberán ser sitios independientes y seguros⁶⁴, sin embargo de acuerdo a lo observado por el MNP, los adolescentes son reclusos en los mismos calabozos que los adultos o incluso en peores condiciones, esposados a bancos o en pasillos, inclusive a la vista de las personas que concurren a estas dependencias policiales.

Los «demorados»

El MNP ha recogido información respecto a la persistencia de la utilización de la «demora» por parte del personal policial en las distintas comisarías y además, que existe una creencia generalizada que la fuerza policial se encuentra legalmente habilitada para ello. Según se ha relevado, las personas son demoradas para averiguaciones (de identificación, de antecedentes, por estar alcoholizadas).

La Policía Nacional tiene facultad para aprehender por un plazo máximo de 6 horas, a aquellas personas que fueren sorprendidas cometiendo un delito, a los que se hubieren fugado de algún establecimiento de reclusión o cuando de acuerdo a una investigación documentada, existan indicios serios de la participación en un delito. Con ello se recuerda que la Policía Nacional no tiene potestad para aprehender ni retener o demorar personas, fundando su actuación en la Ley Nº 222/93, artículo 6 «Serán funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional, 7. Solicitar la presentación de documentos de identidad cuando el caso lo requiriera».

64 Código de la Niñez y la Adolescencia, artículo 251: «Cuando el adolescente fuese detenido en flagrancia y no existiere en el lugar dependencia del Ministerio Público, la autoridad que lo reciba deberá trasladarlo dentro de las seis horas siguientes a disposición de los jueces, quienes resolverán al momento de su disposición, si procede ordenar su libertad; si no procede, decretarán la medida provisional de privación de libertad y cumplirán lo dispuesto para su resguardo. En todo caso, el adolescente deberá permanecer en un sitio seguro e independiente de los lugares de detención para infractores sujetos a la legislación penal ordinaria.»

Recomendaciones

Al Ministerio del Interior y la Policía Nacional

- Establecer por resolución las condiciones mínimas de privación de libertad en dependencias policiales y el mecanismo de comunicación institucional para facilitar el derecho a la defensa y el cumplimiento de los plazos procesales, con las distinciones entre adultos y adolescentes.
- Recordar a través de una circular, la vigencia del «Manual de uso de la fuerza de la Policía Nacional», señalando que su incumplimiento acarrea faltas graves previstas en el Reglamento Disciplinario y promover por distintos medios su efectiva utilización
- Desarrollar cursos de formación y actualización sobre el «Manual de uso de la fuerza de la Policía Nacional» en los centros de formación policial en todos los niveles y talleres en todas las jefaturas policiales del país durante el año 2014.
- Disponer la comunicación de las detenciones a la defensoría pública penal de turno en todos los casos de los detenidos y detenidas que refieran no contar con un defensor público.

Al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

- Que los exámenes médicos se realicen con arreglo al principio de la confidencialidad médica en todos los hospitales y centros de salud, asegurando además la atención requerida. En casos excepcionales, que suponen un peligro para el personal médico, se pueden contemplar medidas especiales de seguridad, como la presencia de un funcionario de policía a poca distancia.

Al Ministerio de la Defensa Pública

- Disponer la intervención de la defensa pública penal a partir de la aprehensión.

Las condiciones de detención en el sistema penitenciario paraguayo

El sistema penitenciario paraguayo adolece de graves deficiencias que ya han sido advertidas y señaladas en diversos informes y análisis tanto de organismos nacionales como internacionales. El MNP, por ejemplo, ha realizado un amplio informe sobre la penitenciaría de Tacumbú en el año 2013⁶⁵. Asimismo, los diversos órganos internacionales de derechos humanos, tanto regionales como universales, han venido atestiguando esta situación y realizando recomendaciones al Estado paraguayo con respecto a la insostenible situación de sus establecimientos penitenciarios y educativos adultos y para adolescentes, respectivamente.

El MNP ha constatado a través de sus visitas e inspecciones, en este primer año de labor, una situación grave y a la vez delicada, por lo que la misma representa para los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad en el Paraguay. Los principales vicios y deficiencias observados son los siguientes:

- a. Hacinamiento;
- b. Prevalencia de la tortura y los malos tratos como herramienta disciplinaria y método extorsivo;
- c. Infraestructura inadecuada;
- d. Carencias y muchas veces ausencia total en materia de servicios de educación, capacitación y oportunidades laborales (ocio generalizado);
- e. Precaria o inexistente atención sanitaria;
- f. Inadecuada e insuficiente provisión de alimentos;
- g. Falta de personal técnico y profesional;
- h. Muertes y violencia intramuros;
- i. Falta de preparación del personal de seguridad;
- j. Ausencia de tratamiento diferenciado, y falta de clasificación;
- k. Falta de separación entre condenados y procesados;
- l. Desconocimiento sistemático del principio de presunción de inocencia;
- m. Imposibilidad de ejercicio intramuros de derechos procesales por parte de los internos;
- n. Adolescentes en estado de abandono;
- ñ. Corrupción sistémica y endémica;
- o. Ausencia de servicios sociales y de asistencia post-penitenciaria.

65 Informe especial Tacumbú. El estado de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, MNP, Asunción, 2013. <http://mnp.gov.py/documentos/Tacumbu.pdf>

Se trata de una realidad ya largamente analizada y precisada⁶⁶. Por otro lado, la situación del sistema penitenciario paraguayo no es diferente de la que se verifica en la región americana y del Caribe⁶⁷:

«Así, la CIDH ha observado que los problemas más graves y extendidos en la región son:

- el hacinamiento y la sobrepoblación;
- las deficientes condiciones de reclusión, tanto físicas, como relativas a la falta de provisión de servicios básicos;
- los altos índices de violencia carcelaria y la falta de control efectivo de las autoridades;
- el empleo de la tortura con fines de investigación criminal;
- el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad en los centros penales;
- el uso excesivo de la detención preventiva, lo cual repercute directamente en la sobrepoblación carcelaria;
- la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables;
- la falta de programas laborales y educativos, y la ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; y
- la corrupción y falta de transparencia en la gestión penitenciaria».

La situación observada durante el año 2013 en las cárceles paraguayas dista de ser una novedad. Factores de tipo estructural, así como elementos nuevos se conjugan para determinar una realidad de degradación que sólo parece ahondarse a pesar de algunos intentos estatales por enfrentar esta situación, como por ejemplo la construcción de nuevas penitenciarías en el interior del país en la última década: Coronel Oviedo, Encarnación, San Juan Bautista, Emboscada, Concepción, Pedro Juan Caballero, San Pedro.

Estos nuevos centros, sin embargo, transcurrido un cierto tiempo, y debido a la falta de planificación, gestión e inversión –en realidad, debido a la falta de una política penitenciaria- se encuentran en una situación complicada o de colapso inminente.

66 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) Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Derechos Humanos en Paraguay, años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 (Capítulo referente a la situación carcelaria).

67 Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre 2011, p. 1.

Estas afirmaciones las realiza el MNP sobre la base de visitas e inspecciones efectuadas en los siguientes establecimientos penitenciarios del país:

1. Penitenciaría Nacional de Tacumbú;
2. Correccional de Mujeres Casa del Buen Pastor;
3. Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo;
4. Penitenciaría Regional de Ciudad del Este;
5. Centro Educativo para Adolescentes de Ciudad del Este;
6. Centro Educativo para Adolescentes de Itauguá;
7. Penitenciaría Industrial Esperanza;
8. Penitenciaría Regional de Emboscada;
9. Penitenciaría «Juan Antonio de la Vega»
10. Granja Ita Porá
11. Granja Ko'e Pua'hu

Considerando algunos aspectos de la degradada situación penitenciaria paraguaya ya citados previamente, se puede ilustrar acerca de esta situación descrita, aunque, tal vez, puedan ser materia para un informe más detallado, como el que ha realizado el MNP en el caso de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, el cual ilustra de manera bastante general lo que se puede observar, *mutatis mutandis*, en el resto del sistema. Sin embargo, el MNP considera pertinente referirse a un par de ellos, por razones de espacio.

Por ejemplo, lo concerniente a la sobrepoblación y el hacinamiento. En los penales de Tacumbú, Ciudad del Este y Buen Pastor, se ha observado una sobrepoblación crítica o hacinamiento⁶⁸ que ha rebasado cualquier nivel de alojamiento en mínimas condiciones de dignidad humana. Asimismo, se observa sobrepoblación en los establecimientos penales de Encarnación, «Padre Juan A. de la Vega» de Emboscada, Encarnación, Oviedo, Villarrica, Pedro Juan Caballero y «Juana María de Lara» de Ciudad del Este.

68 De acuerdo a la definición utilizada por el Comité Europeo para los problemas criminales, sobrepoblación crítica es cuando la densidad penitenciaria es de 120 % o más. Según el criterio del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) se aplica el concepto de hacinamiento como sinónimo de sobrepoblación crítica. El impacto de la sobrepoblación no depende solamente del espacio disponible para cada persona privada de su libertad, sino además del tiempo transcurrido fuera de su celda realizando otras actividades. Rodríguez, María Noel. Estrategias y Buenas Prácticas para Reducir el Hacinamiento Penitenciario, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/Congress_2010/25Maria_Noel_Rodriguez.pdf

Sobrepoblación de los establecimientos

Nº	PENITENCIARIAS	CAPACIDAD POBLACIONAL	POBLACIÓN TOTAL	% de ocupación
1	NACIONAL	1.687	3.545	210,1%
2	ESPERANZA	288	258	89,6%
3	EMBOSCADA	315	294	93,3%
4	PADRE JUAN A. DE LA VEGA	540	612	113,3%
5	ENCARNACION	642	733	114,2%
6	MISIONES	445	439	98,7%
7	CONCEPCION	420	423	100,7%
8	OVIEDO	596	683	114,6%
9	SAN PEDRO	228	207	90,8%
10	VILLARRICA	180	252	140%
11	PEDRO J. CABALLERO	468	483	103,2%
12	CIUDAD DEL ESTE	450	1.207	268,2%
13	BUEN PASTOR	200	437	218,5%
14	JUANA Ma. DE LARA	50	77	154%
15	GRANJA ITA PORA	12	9	75%
16	GRANJA KO E PYAHU	15	11	73,3%
TOTALES		6.536	9.670	147,9%

El fenómeno de los denominados «pasilleros» es una muestra cabal de la insostenible situación vigente: el 10 % de la población de la penitenciaría de Tacumbú, según datos relevados por el MNP⁶⁹, carece de una cama y de un techo donde descansar, o cobijarse para enfrentar las inclemencias del tiempo y los rigores climáticos o guardar sus escasas pertenencias.

Por otro lado, las estadísticas de las muertes en el sistema penitenciario permiten explicar lo señalado en este apartado. De acuerdo con un informe elevado al MNP durante el año 2013, fallecieron en el sistema penitenciario paraguayo 18 personas⁷⁰. Desglosando las distintas causas de muerte señaladas en el escueto informe –el cual el MNP considera que no dice todo lo que se precisa saber para comprender el fenómeno de las muertes intramuros–, se puede, sin embargo tener una idea de las condiciones de reclusión y la violencia que reina en el sistema: quemaduras, ahorcamiento, intervención quirúrgica, desnutrición calórica proteica (huelguista de hambre), herida con arma blanca, lesión corporal con arma blanca (sic), tuberculosis pulmonar, «no especificadas» (dos casos), shock séptico de origen pulmonar y otras. Sólo un caso de los 18 es descrito como «muerte natural».

69 Ver Informe Especial Tacumbú... cit.

70 Nota DEGEPEP Nº 363/14 de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal de fecha de fecha 3 de marzo de 2014, dirigida al MNP.

Las visitas e inspecciones a los centros penitenciarios citados al inicio de este apartado corroboran en gran medida lo que se ha observado y descrito en detalle con respecto al centro penitenciario más poblado e importante del Paraguay. Estos diferentes vicios del sistema carcelario paraguayo, mencionados previamente y considerados en su conjunto, producen efectos muchas veces irreversibles en quienes pasan por el mismo y configuran una violación estructural de los derechos humanos. Como señala la CIDH⁷¹:

«El hecho de que las personas en custodia del Estado se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad aunado a la frecuente falta de políticas públicas al respecto, ha significado frecuentemente que las condiciones en las que se mantiene a estas personas se caractericen por la violación sistemática de sus derechos humanos.»

La persistencia de este estado de cosas por décadas y su agravamiento en los últimos años representan una institucionalización de la crueldad y de la violencia por parte del Estado y significan el incumplimiento de sus normas constitucionales y legales así como de sus compromisos como miembro de una comunidad internacional que ha sancionado la prohibición absoluta de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que considera a la dignidad como valor universal.

71 Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas... Op. cit., p. 3.

Recomendaciones

El primer paso para la solución paulatina de los problemas enumerados y descritos es aceptar la gravedad de los hechos, luego introducir este tema en la agenda pública, para luego promover urgentes acciones de todas las instituciones involucradas destinando los recursos necesarios para enfrentar con éxito la situación. El Estado paraguayo, a través de sus distintas instituciones, debe iniciar un proceso serio de limitación de la crueldad y la violencia institucionalizada que se observa en el ámbito penitenciario y de las instituciones educativas para adolescentes en el país.

Al Poder Ejecutivo, al Poder judicial, al Poder Legislativo y al Ministerio Público

- Compilar las recomendaciones realizadas por los distintos organismos internacionales de derechos humanos y que les atañan con respecto a:
 - la situación de las instituciones penitenciarias y de los centros educativos para adolescentes;
 - la situación de la aplicación de la prisión preventiva desde el punto de vista de la labor de magistrados judiciales y agentes fiscales en lo penal;
 - realizar un informe sobre los avances realizados en cuanto a las recomendaciones mencionadas más arriba y entregar dicho informe al MNP antes de la finalización del año 2014;
- Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014;
- Crear una mesa de trabajo entre las instituciones afectadas por estas recomendaciones concretas, de manera a trabajar conjuntamente los planes de cumplimiento de las recomendaciones mencionadas.

El abuso de la prisión preventiva

Preocupa al MNP que la prisión preventiva⁷², extraordinaria conforme al artículo 19 de la Constitución de la República (CR), es utilizada sin fundamentos, fuera del límite del plazo legal, sin respeto a los límites del artículo 238 del código procesal penal y cuando evidentemente no es necesaria para los fines cautelares que la justifican⁷³.

La constatación surge del examen de autos interlocutorios⁷⁴ a los que se accedió en la revisión documental de las fichas de internos/as de las penitenciarías visitadas por el MNP en el periodo 2013. También por los testimonios de actores claves, agentes público y privado del sistema de justicia penal, que fueron entrevistados. Las entrevistas fueron individuales o grupales.

Una modalidad registrada como abuso de poder es la ausencia o insuficiencia de fundamentos. El mismo CPP establece que la resolución debe contener la enunciación clara de elementos fácticos, probatorios y jurídicos (artículo 125 y 247 del CPP). Estos argumentos deben pronunciarse sobre todos los requisitos para el uso de la prisión y deben contener un relato del hecho o hechos que se atribuye al imputado (artículo 247 del CPP). La ausencia o insuficiencia de fundamentos no permite conocer los motivos por los cuales es estrictamente necesaria la aplicación de la prisión preventiva en los casos analizados.

Los fiscales no motivan específicamente sus requerimientos de prisión explicando al Juez porqué la prisión se hace necesaria según las evidencias y pruebas que ofrecen para su aplicación (artículo 55 del CPP). Los jueces se limitan a firmar autos interlocutorios que parecen formularios en los que no se analiza el caso y si realmente se cumplen los requisitos para su aplicación. Quien es víctima de estas resoluciones es encerrado en la penitenciaría sin saber porque se encuentra privado de libertad y que evidencia se tuvo en cuenta para sufrir la restricción de su libertad.

El encierro hecho de este modo deviene en un trato inhumano en sí mismo. Implica someter al prevenido/a una aflicción que la ley proscribe, pues todo ser humano tiene el derecho de contar con una resolución

72 La prisión preventiva, según el derecho, es el encierro de una persona procesada en un establecimiento estatal habilitado para tal efecto interin se la juzgue y quede firme su sentencia. No debe ser confundida con la sanción de pena privativa de libertad que se aplica luego de realizado el juicio como consecuencia de una sentencia condenatoria. La prisión preventiva se aplica cuando pruebas acreditan la existencia de un delito o crimen y la persona procesada resulta probablemente responsable de esos hechos según las evidencias que se presentan al juez. Concurrentemente el acusador/a debe acreditar que si no se aplica prisión preventiva es probable que el procesado/a se fugue u obstruya la investigación. Por eso es una medida cautelar; cautela el sometimiento de la persona procesada al sistema de justicia y no es jurídicamente una pena anticipada. Debe ser cumplida en condiciones dignas y en sitios distintos al previsto para los condenados/as.

73 El Gobierno debería limitar el recurso a la detención preventiva, particularmente en los casos de delitos no violentos, leves y menos graves, y aumentar la aplicación de medidas no privativas de la libertad. El uso extensivo de la prisión preventiva es contrario a la presunción de inocencia, agrava el hacinamiento y expone a los sospechosos a un medio ambiente de criminalidad e inseguridad. (Recomendación a Paraguay del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, A/HRC/7/3/Add.3, 1 Oct. 2007, párr. 90 inciso p)

74 Se denomina Auto Interlocutorio a un tipo de resolución Judicial en la que deben aparecer los fundamentos de lo dispuesto; ello tiene el objetivo de que se conozca con precisión qué hechos, pruebas y derecho fundan lo resuelto. La prisión preventiva es una de las decisiones que debe constar en este instrumento. El CPP exige que una decisión tan lesiva para el que sufre sus consecuencias cuente con argumentos particulares que den cuenta de una decisión razonada de un modo congruente para demostrar la legitimidad de la medida adoptada (artículo 124; 125 y artículo 247 del CPP).

que dé cuenta de cada motivo que exige la ley para que sea privado de su libertad. El incumplimiento de este requisito lo somete a una aflicción de la que es responsable el juez que dispuso su encierro (artículo 75 del CPP). También tiene responsabilidad el fiscal que debe velar por la vigencia de las garantías del procesado/a que de este modo resultan violadas (artículo 54 del CPP).

La ausencia o insuficiencia de fundamentación se da de diversas maneras. En las resoluciones se usan estereotipos que por sí no demuestran el extremo que se alega sino prejuicios sociales; afirman por ejemplo que el hecho de que el procesado viva en zona de frontera es suficiente para tener por acreditado el peligro de fuga (artículo 243 del CPP). La queja fue generalizada en ciertas circunscripciones en las que por esta razón los más leves delitos llevan a la prisión preventiva, y más aún si se trata de decidir sobre extranjeros/as. Igual ocurre con la expectativa penal alta que surge del marco penal del tipo aplicado en la calificación del hecho. Todas estas circunstancias podrían ser razonadas pero con la concurrencia de otras evidencias como fundamento de lo resuelto.

En otros casos no se apela a exponer razones concretas y demostrables como fundamento de lo resuelto. Esto ocurre por ejemplo cuando se limitan a afirmar que existe peligro de obstrucción de la investigación, pero no se menciona qué actos investigativos serían los frustrados o cómo el procesado tendría la posibilidad de participar en dicha frustración (artículo 242 y 244 del CPP).

Se atribuye hechos punibles sin describir la conducta que habría desplegado el prisionizado/a (artículo 247 numeral 2 del CPP). En estos casos el relato es remplazado por atribuciones genéricas en las que no es posible identificar sucintamente que habría hecho la persona para que se la tenga como autor o partícipe del hecho punible. Existen casos en los que habrían concurrido varias personas y no se lleva a cabo la distinción entre una conducta y otra. En estos casos ni siquiera se halla reunido el requisito de relatar sucintamente la conducta punible que se atribuye al procesado, de tal manera de poder luego analizar si existen o no elementos para tenerla por acreditada.

En cuanto al plazo de duración de la prisión preventiva, existe una práctica generalizada que viola el artículo 236 del CPP. Si bien la Constitución de la República establece que ella no puede durar más de la pena mínima, el CPP estableció que en ningún caso puede durar más de dos años. Nada prohíbe que la ley tenga un límite más exigente que el de la constitución en lo que respecta a proteger la garantía de inocencia y la limitación de la privación de libertad a través de medidas cautelares. La razonabilidad y pertinencia de la medida puede ser sujeta a reglamentación legal siempre y cuando no se violen límites constitucionales.

Consterna la interpretación que la misma Corte Suprema de Justicia hace en esta materia.

El MNP tiene en cuenta que solo se puede privar de libertad bajo las condiciones de ley. Siendo que la ley establece que no se tolerará «en

ningún caso» «privación de libertad en el proceso» que exceda dos años, concluye que negar este límite de la prisión preventiva es caer en arbitrariedad. Los jueces están para cumplir la ley y so pretexto de interpretarla no pueden violar abiertamente sus mandatos literales.

El MNP encuentra en esta materia una difícil tarea pues en el marco del respeto a la independencia del poder judicial no puede recomendar una interpretación u otra de la norma; sin embargo advierte que de continuarse con esta práctica el Estado puede ser sancionado internacionalmente por permitir que los jueces constituyan un plazo ilegítimo para la privación de libertad procesal (prisión preventiva y medidas substitutivas o alternativas a ellas). Se destaca que lo más grave es que ello se hace con contribución de jurisprudencia de la misma Corte Suprema de Justicia.

En todos los casos en los que la prisión preventiva dura más de dos años, el MNP encuentra un modelo de reclusión penitenciaria que produce aflicciones violatorias a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos y degradantes. La reclusión y sus aflicciones devienen en este caso de un acto arbitrario y prohibido por la ley, con la gravedad que la judicatura de la república se transforma así en un aparato de privaciones sistemáticas ilegítimas de libertad.

El sistema constitucional paraguayo se inscribe dentro de un garantismo penal y procesal, que pretende evitar los riesgos de la arbitrariedad judicial en el uso del poder punitivo del Estado. En la práctica este sistema es remplazado por un peligroso decisionismo judicial⁷⁵. El plazo de duración de la prisión, la ausencia de fundamentos, hace que la prisión preventiva quede sujeta en su aplicación al arbitrio del poder de quien decide usar la privación de libertad en el proceso. Son las garantías de la ley y no la voluntad de la judicatura las que deben aplicarse para que la fuerza del estado no sea utilizada con brutalidad y de un modo antojadizo.

Incumpliendo el plazo de la prisión preventiva el aparato fiscal y judicial ocultan corporativamente el problema de la ineficacia investigativa; so pretexto de ser eficientes, se fomenta la mediocridad de las actuaciones fiscales y policiales. Basta con sospechar de alguien para que algún juez/a, a su antojo, encarcele preventivamente. Como se permite que la prisión dure hasta el mínimo de la pena que le hubiese correspondido al imputado, pasa a un segundo plano de importancia hacerle un juicio oral y público para demostrar su culpa con pruebas irrefutables. Al permitir que por vía del funcionamiento del sistema penal la persona sea sancionada por vía de la prisión preventiva, se abandona el modelo constitucional del juicio previo y se fomenta una justicia sumamente insegura, que generalmente afecta al más débil y no al más peligroso.

El MNP encuentra en esta jurisprudencia el reflejo de una sociedad inquisitiva de la que sus jueces y fiscales son tributarios. Ni la magistratura es capaz de despertar ante el escándalo que representan las cárceles ha-

75 El garantismo penal busca que la legitimidad de lo decidido en el ámbito judicial devenga del hecho de que quien decide (juez/a) lo haga respetando reglas que garantizan un proceso de conocimiento, que están en la constitución y en la ley. Se opone al modelo decisionista, un modelo donde la legitimidad de lo que se decide surge de que aquel que decide está habilitado por la ley para decidir, sin importar que a su decisión haya llegado aplicando reglas que garantizan que lo que dice es verdad. En el primer modelo, el arbitrio judicial es minimizado y los límites que impone la ley son maximizados. En el segundo modelo, el arbitrio judicial es maximizado y por tanto es más fácil que caiga en arbitrariedad. En el primer modelo el Juez aplica el derecho que dicta el parlamento, en el segundo quien realmente crea el derecho es el juez que con su voluntad remplace al legislador. En el abuso analizado se registra un caso de claro decisionismo judicial, pues so pretexto que se interpreta la ley, el juez remplace al legislador y dicta resoluciones aplicando un plazo establecido a su antojo.

cinadas con personas reclusas fuera del plazo y condición de ley.

El trato de los privados de libertad en esta situación de abuso, inmediatamente se torna cruel por carecer de sustentos legales, lo que no puede ser permitido en un estado social de derecho, ya que éste se propone evitar la arbitrariedad judicial a través de los mandatos de la ley.

La privación de libertad ilegítima somete necesariamente a un trato cruel pues nadie está obligado a sufrir, en su situación de encierro, un rigor que no está permitido por ley; lo que es peor, en este caso está expresamente prohibido. La naturalización del problema torna también acrítica a la misma sociedad que no se indigna y encuentra en estas violaciones a la ley hechas por los fiscales, jueces y la Corte Suprema de Justicia, un mal necesario para evitar que los «delincuentes» vuelvan a la calle. No es extraño que ello ocurra cuando de los pocos estudios sobre el perfil de los prisionizados resulta que son personas fundamentalmente provenientes de sectores sociales con escasa acumulación de poder y capital.

Otra forma de violación del plazo de la prisión deviene del hecho de que se encontraron casos de personas encerradas más tiempo de lo permitido por el mínimo de la pena aplicable según el tipo penal correspondiente a la calificación del hecho investigado. Esto es también inadmisiblemente constitucionalmente.

Otra categoría de abuso de la prisión preventiva del que se tomó conocimiento por lo expuesto en las referidas entrevistas del periodo 2013, deviene de interpretaciones por las que en la vía de los hechos quedó en desuso el artículo 304 del CPP, que permite imputar sin aplicar medida cautelar alguna. En la práctica siempre que se imputa se aplica por lo mínimo una medida alternativa a la prisión. Sobre todo en casos o personas que sufren el estigma del rechazo social por el hecho que se les atribuye. En esos casos no se constata si la medida alternativa es necesaria para evitar la fuga o la obstrucción de la investigación. De igual manera se procede cuando en esos casos la ley prohíbe estas medidas alternativas y establece que la única cautela personal permitida es la prisión preventiva. Que la prisión preventiva sea la única medida cautelar de coerción personal aplicable no implica que deba ser aplicada acríticamente. Esto no es entendido así; en casos por drogas, por más insignificante que sea la cantidad o mínimo el reproche de los usuarios, se aplica la prisión sin entrar a analizar si existe peligro de fuga u obstrucción de la investigación.

Como toda medida cautelar de coerción personal la prisión preventiva es innecesaria si no existe peligro de fuga u obstrucción de la investigación ya que sus requisitos son siempre concurrentes según el artículo 242 del CPP. El hecho que la ley solo permita que corresponda la prisión preventiva y no las medidas alternativas en casos como estos, no implica que los procesados por estas causas no puedan quedar sujetos al sistema de investigación penal en libertad y sin medidas cautelares de coerción personal. El artículo 304 del CPP está vigente para estos casos y pueden llegar a juicio sin medida alguna (artículo 356 y 358 del CPP). El vicio de interpretación que se señala tiende a recargar las cárceles con prisiones innecesarias y que tienen como punto de referencia solo el tipo penal o

las limitaciones a las medidas alternativas y substitutivas establecidas en leyes especiales o de emergencia que modifican la estructura ideológica del CPP.

El MNP en todos estos casos encuentra materia de un trato que cae en el límite de su mandato. Constituyen un trato inhumano por el modelo de privación arbitraria de libertad que supone; alimentan un sistema de carcelario en el que necesariamente se provoca hacinamiento; los magistrados actúan sin contemplación de la situación de vida a la que exponen a los prisionizados de un modo por demás irregular.

De las visitas a las penitenciarías se constata también un alto ausentismo de los jueces de ejecución que por otra parte no siempre ejercen función de vigilancia sobre prevenidos. Tampoco cumplen con el deber de informar que la prisión preventiva se torna en una pena anticipada y provoca limitaciones que exceden las imprescindibles para evitar la fuga (artículo 254 y artículo 10 del CPP).

Los jueces de garantías no registran en sus resoluciones como motivo de revocatoria de la prisión el hecho de que la prisión se torne aflictiva provocando limitaciones que exceden las estrictamente necesarias para evitar la fuga. Esta causal se encuentra en el artículo 252, numeral 4 del CPP; que obliga a un juez a impedir que se apliquen restricciones (tales como las del derecho a la alimentación, acceso a la salud, a la seguridad, a un espacio físico, etc.) que avasallen la dignidad de las personas cuando ello no sea necesario para evitar la fuga⁷⁶. El CPP exige devolver la libertad al procesado/a cuando el estado no tenga condiciones de tratarlo dignamente. Esa labor encomienda a los/as Jueces/as a través de este mandato normativo tan flagrantemente incumplido.

Con la participación de la judicatura y por la negligencia con que esta misma magistratura tolera niveles infrahumanos de existencia sin revocar encierros que devienen inhumanos, naturalizan la violencia en la vida intramuros de los ámbitos penitenciarios del país y contribuyen a la comisión sistemática de los tratos y penas proscriptos por la Convención a la que se debe el MNP. La verdadera causa del hacinamiento se provoca por la renuncia del poder jurisdiccional de controlar los encierros para que estos no se den fuera de los marcos permitidos por la ley. Los jueces/as son actores claves para que cese el espiral de violencia que afecta a las personas encerradas en nuestras cárceles por encima del marco normativo.

El enfoque preventivo con el que el MNP trabaja los problemas en los ámbitos de encierro llevó a formular recomendaciones a lo largo del año tanto al Ministerio Público como a la Corte Suprema de Justicia sin que se haya avanzado en un cambio de la situación constatada⁷⁷.

76 Un claro ejemplo serían los «pasilleros» a quienes ni siquiera se les respeta el derecho a tener un techo,, poseer un colchón o un lugar donde guardar o tener sus pertenencias y efectos personales

77 MNP Nota No 52/2013 de fecha 28 de abril del 2013 dirigida al Presidente de la Corte Suprema de Justicia Prof. Dr. Antonio Fretes. Ingresada el 30 de abril No 6857. Audiencia con el Fiscal General del Estado abril de 2013. Nota MNP/CNPP No 264 dirigida el 10 de octubre de 2013 al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

La prisión preventiva y su uso abusivo en las condiciones actuales del sistema penitenciario nacional: su impacto en la «seguridad ciudadana»

El sistema penitenciario nacional sufre de diversos males, tal cual se ha venido señalando reiteradamente por organismos internacionales y por organismos nacionales, como el mismo MNP desde el inicio de su funcionamiento. Uno de esos aspectos disfuncionales es la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios y el consecuente hacinamiento que se observa en los mismos. A su vez, una de las razones de la superpoblación carcelaria, como se ha dicho, reside en el uso abusivo e irracional de la prisión preventiva. Otra razón son las largas penas por la comisión de delitos, que no es el caso paraguayo, pues en su sistema se ve como el número y el porcentaje de los prevenidos supera largamente el de los condenados⁷⁸

Lo que no se menciona frecuentemente es el efecto que puede tener ese uso de la prisión preventiva en la seguridad ciudadana. En efecto, para quienes preconizan el uso de la herramienta penal para la lucha contra la violencia, la inseguridad y el delito, carece de importancia para el análisis el hecho de que continuamente el sistema penitenciario recibe personas que en muchos casos vuelven a ser liberadas después de un cierto tiempo por diversas razones: levantamiento de órdenes de detención, dictado de medidas sustitutivas y otros.

Una prueba de lo afirmado es el hecho de que durante todo el año 2013 más el mes de enero del año 2014, entraron 6187 personas al sistema, mientras que salieron 5076 personas⁷⁹. La inexistencia de programas de asistencia post – penitenciaria hace que la mayor parte de las veces, las personas que han entrado al sistema tengan enormes dificultades para reinserirse a la sociedad por diversas razones que van de la estigmatización social, la experiencia traumática sufrida intramuros, al hostigamiento policial posterior a la entrada al sistema.

En un año y un mes, como se ha visto, 5.076 personas volvieron a salir en libertad luego de un tiempo que es muy variado (días, semanas, años), siendo la mayor parte de las veces prevenidos que recobraron su libertad producto de levantamientos de autos de prisión preventiva (algo lógico si se tiene en cuenta que el porcentaje de prevenidos es mucho más alto que el de condenados en el sistema penitenciario paraguayo). Estas personas, luego de la experiencia carcelaria tienen muy pocas probabilidades de obtener un empleo honesto o de escapar de ese círculo vicioso de entrada-salida-entrada al sistema.

Si bien no existen datos completos y sistematizados sobre los índices

⁷⁸ De acuerdo con datos de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal, de fecha 10/03/14 en el sistema penitenciario paraguayo existe un 73,3 % de procesados y un 26,7 % de condenados.

⁷⁹ Datos proporcionados por la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal al MNP.

de reincidencia, el MNP obtuvo datos sobre los casos de reingreso⁸⁰ al sistema en la penitenciaría de Ciudad del Este: de las 1211 personas privadas de su libertad al 5 de marzo de 2014, 500 eran internos que reingresaban al sistema (volvían a entrar a la cárcel), o sea, un equivalente al 41,28 %⁸¹. Esto implica, al menos en principio, que de las 5076 personas que salieron del sistema entre enero de 2013 y enero de 2014, es factible que 2095 vuelvan a delinquir. Este porcentaje es apenas una muestra, y la situación de la reincidencia en el sistema penitenciario paraguayo podría ser incluso peor.

La rápida conclusión a la que se puede llegar, observando los datos estadísticos disponibles y haciendo una proyección de los mismos, es que puede ser contraproducente encerrar personas sin una debida justificación y necesidad. Esto conduce al siguiente razonamiento: el remedio puede ser peor que la enfermedad. Lo que se obvia al defender el encierro como «política contra el crimen», es que más tarde o más temprano, quienes entran al sistema penitenciario, volverán a salir, pero lo harán en peores condiciones de las que entraron y con menos posibilidades de reinserirse a una vida honesta y productiva, razón por la cual se tiene una alta reincidencia, lo que a su vez atenta finalmente contra la «seguridad ciudadana».

El MNP considera de suma urgencia realizar estudios serios sobre los índices de reincidencia en el sistema penitenciario nacional de manera a tener mayor claridad acerca este importante aspecto de la delictiva del país, sobre el cual se realiza esta advertencia. El respaldo al derecho penal «duro», es finalmente un respaldo basado en la intuición, antes que en cualquier demostración de su utilidad; se constituye como una creencia, que aparentemente no requiere de comprobación a la hora de implementar políticas criminales.

80 Tanto la legislación penal como la procesal penal no traen una definición de reincidencia, así como originalmente tampoco se derivaban los actuales efectos jurídicos de la reincidencia, salvo el artículo 75 del Código Penal que establece a ésta como uno de los presupuestos que se deben reunir para que se resuelva la internación en un establecimiento de seguridad. Desde una perspectiva penal liberal es muy objetada la institución, pues se considera que aplicar una pena más severa de la que corresponde a las circunstancias concretas de un delito juzgado, como consecuencia de un delito anterior cuya pena ya fue impuesta, sería una violación del principio non bis in ídem, entre otras razones. No obstante, las contrarreformas al sistema penal y procesal penal introdujeron el concepto por dos vías. La reforma del Código Penal por Ley N° 3440/2008, modificó las bases de medición de la pena (artículo 65), introduciendo el criterio de «la actitud del autor frente a las exigencias del derecho y, en especial, la reacción respecto a condenas anteriores o salidas alternativas al proceso que impliquen la admisión de los hechos». Es decir, la reincidencia incluyendo una condena anterior, o la suspensión condicional del procedimiento. La modificación del Código Procesal Penal por Ley N° 4431/2011 (que modifica el artículo 245 que tasa la aplicación de las medidas sustitutivas a la prisión), impide la aplicación de la caución juratoria «a las personas que estén siendo sometidas a otro proceso ni a las reincidentes; así como a quienes ya hayan violado alguna medida alternativa o sustitutiva de la prisión».

81 Datos proporcionados por la dirección de la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este al MNP, en ocasión de la visita a dicho establecimiento penitenciario en fechas 3 y 5 de marzo de 2014.

Diferencia entre entrada y salida de personas a sistema (2013) y enero de 2014⁸²

Meses	Entrada de Internos	Salida de Internos	Entradas - Salidas
Enero 2013	534	321	213
Febrero 2013	510	348	162
Marzo 2013	398	331	67
Abril 2013	372	348	24
Mayo 2013	413	309	104
Junio 2013	454	411	43
Julio 2013	468	412	56
Agosto 2013	237	274	-37
Septiembre 2013	543	408	135
Octubre 2013	570	498	72
Noviembre 2013	533	453	80
Diciembre 2013	401	428	-27
Enero 2014	754	535	219
TOTALES	6.187	5.076	1.111

⁸² Cuadro elaborado por el MNP sobre proporcionados por la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal.

Recomendaciones

En atención a lo expuesto, el MNP recomienda al Poder Judicial⁸³

- Que la Corte Suprema de Justicia solicite un amicuscuriae a especialistas internacionales y nacionales, que el MNP se ofrece a viabilizar, sobre la jurisprudencia nacional vigente en torno al artículo 236 del CPP. En atención a lo que de esta consulta surja examine si corresponde enmendar rumbos, para proteger jurisprudencialmente el plazo de dos años existente en el referido artículo 236 del CPP como el máximo de duración de la prisión preventiva.
- Que realice urgentemente estudios sobre los índices de reincidencia en el sistema penitenciario nacional.
- Que se dote de medios a la Comisión Técnica de Apoyo a la Justicia Penal, para que organice un sistema de depuración de prisiones preventivas colaborando con las secretarías y juzgados en detectar prisiones fuera de plazo de ley, excesivas o infundadas, para que los juzgados de garantías, con los datos que surjan del trabajo de estos equipos y ejerciendo de oficio la facultad de revisarlas, revoquen las que correspondan en derecho.
- Reglamentar por acordada el plazo en que los jueces de ejecución deben informar a los juzgados de garantía sobre sus funciones de vigilancia penitenciaria sobre los prevenidos, en las que estos juzgados deben tomar medidas de revocatoria de prisión por haberse tornado una pena anticipada, o porque de hecho se impongan restricciones de derechos que no son los estrictamente necesarios para evitar la fuga.

83 «El Estado parte debería adoptar medidas eficaces para garantizar que su política de prisión preventiva está de acuerdo con los estándares internacionales y que la prisión preventiva sólo se utiliza como medida de último recurso durante un periodo limitado, de conformidad con los requisitos establecidos en su legislación. Con este fin, el Estado parte debería reconsiderar el recurso a la prisión preventiva como primera medida en el caso de los acusados en espera de juicio y examinar la posibilidad de aplicar medidas sustitutivas a la privación de libertad, tal como se describe en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), aprobadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, en particular en el caso de los menores de edad. También debería aumentar el control judicial de la duración de la prisión preventiva». (Informe sobre Paraguay del Comité contra la Tortura, CAT/C/PRY/CO/4-6, 14 Dic. 2011, párr. 19)

El quebrantamiento de las formas procesales

En el periodo 2013 el MNP accedió a abundante documentación y testimonios que dan cuenta de que existen incumplimientos de formas procesales establecidas en la legislación vigente para frenar el abuso del poder en las investigaciones y persecuciones penales.

El incumplimiento de estos rigorismos representa una afectación de principios constitucionales vinculados directamente con la prevención de la tortura y los demás malos tratos prohibidos por la Convención a la que sirve la actividad del MNP.

En este informe se llama la atención de los Poderes del Estado y la sociedad civil especialmente respecto a dos prácticas: a) los mandamientos de allanamientos genéricos b) los interrogatorios investigativos hechos por personas no autorizadas por la ley.

Respecto a los mandamientos genéricos, estos son promovidos por requerimientos fiscales sin motivaciones específicas como las exigidas por el artículo 55 del CPP. Son concedidos por órdenes judiciales dictadas por jueces que no fundan los aspectos que exige el artículo 189 del CPP. La nulidad de estos mandamientos no es declarada en primera ni en segunda instancia y sirven para condenar a personas en contra de lo dispuesto por claras disposiciones normativas.

El hecho de que el mandamiento judicial no designe con precisión el lugar a ser allanado y/o el objeto o persona concreto que se entra a buscar, establece para la persona en cuyo ámbito de intimidad ingresa la fuerza pública, un grado de sufrimiento por la incertidumbre que intrínsecamente acarrea la orden dada en violación de las normas procesales. El MNP considera un trato cruel que ciudadanos/as sean sometidos a procedimientos investigativos ilegales como estos. Por lo general las personas durante el allanamiento sufren una afectación de su libertad en una situación de incertidumbre, que la orden conforme al artículo 189 del CPP no hubiese producido.

Por otra parte, ya en la forma del cumplimiento de estas órdenes se constataron secuestros de objetos dados en absoluto incumplimiento del artículo 195 del CPP. Las personas afectadas por los secuestros de objetos se ven sometidas así a la arbitrariedad fiscal o policial, que a medida que revisa el sitio allanado va definiendo que es lo que será secuestrado o no sin que la persona afectada pueda saber si lo que se lleva es lo que se entró a buscar.

El caso de la comunidad Tacuatí Poty es uno de los muchos ejemplos⁸⁴. De las actuaciones recogidas por el MNP puede observarse que se allanaron casas en las que las fuerzas públicas entraron buscando objetos muy concretos y conocidos por ellas, antes del ingreso a la vivienda, presumiblemente antes del pedido de allanamiento y de la orden dada para el mismo.

⁸⁴ Visitada el 8 y 9 de julio de 2013 por el MNP. La visita fue anunciada al Fiscal General del Estado por Nota MNP/CNPT No 153/13 en la que se reiteraron pedidos hechos en la nota del 4 de junio de 2013, para cautelar a pobladores de la zona de abusos de poder, dados en el contexto de los allanamientos hechos en las investigaciones luego del homicidio de Luis Lindstron.

En estos casos la enunciación del objeto buscado no aparece en el mandamiento que se utiliza para el ingreso a la vivienda, sino recién en el acta labrada con posterioridad al allanamiento; no se expresa esto como debería hacerse, en la orden judicial correspondiente. Por otra parte, en otros casos se incautan objetos que demuestran que se ingresa a las viviendas sin saber lo que se busca; en estos casos se termina incautando hasta remedios de adultos mayores que viven en las casas allanadas u otros objetos al parecer arbitrariamente seleccionados. Las acciones de este caso se destacan por su irracionalidad y demuestran una ausencia de tarea de inteligencia previa que permita conocer lo que se busca conforme a aquello que se sospecha.

El hecho fue comunicado al Fiscal General del Estado a quien se solicitó especial atención sobre abusos cometidos como consecuencia de los allanamientos genéricos, así como un especial cuidado para mitigar los efectos del uso de la fuerza pública en estos contextos.

Luego de la visita a Tacuatí Poty, se solicitó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia que la Dirección General de Auditoría de Gestión «Verifique periódicamente si las órdenes de allanamiento se ajustan a la normativa vigente». Para el caso particular que afectó a la comunidad se solicitó que dictamine si las órdenes de allanamiento dictadas se ajustan a las normas nacionales e internacionales vigentes⁸⁵.

El MNP no fue informado sobre las acciones tomadas por las altas autoridades mencionadas; y se supo del cambio de un personal fiscal luego de su visita al Fiscal General del Estado. Sin embargo reportes provenientes de organizaciones de la sociedad civil destacadas en una misión de observación en la zona norte del país dieron a conocer que procedimientos de estas características continuaron ordinariamente ejecutados al margen de la ley meses después de que fuera requerida la atención de la Fiscalía General y de la Corte Suprema de Justicia en esta materia.

Respecto a los interrogatorios por agentes no habilitados para tal efecto, ello fue acreditado por defensores/as públicos de todo el país⁸⁶. Uniformemente registran abusos de la Policía Nacional y de agentes de la SENAD en los casos que les toca en la defensa de personas de sectores que sufren factores de exclusión social. Por su parte agentes de la SENAD brindaron información afirmando que es común que fiscales, con el auxilio de estos, interroguen a adolescentes en conflicto con la ley. Este tipo de indagatoria sólo puede ser hecho por los jueces a quienes el código autoriza para tomar esta declaración.

85 Nota MNP/CNPT No 219/13 del 18 de septiembre de 2013 ingresada en esa fecha bajo el No 18_580 de la mesa de entrada de la Corte Suprema de Justicia.

86 «Con objeto de asegurar que las pruebas obtenidas mediante tortura sean efectivamente excluidas, las confesiones realizadas por personas arrestadas sin la presencia de un abogado y que no sean confirmadas por un juez no deberían ser admitidas como prueba contra las personas que hicieron la confesión. Debería prestarse seria consideración a la posibilidad de hacer cintas de vídeo o cintas auditivas de los interrogatorios y de cualesquiera declaraciones posteriores». (Recomendación a Paraguay del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, A/HRC/7/3/Add.3, 1 Oct. 2007, párr. 90).

Recomendaciones

Al Poder Legislativo

El MNP hace notar al Poder Legislativo que existen propuestas de reformas del sistema penal que desconocen las prácticas usuales de abuso de poder, al que dan fácilmente cabida los interrogatorios hechos por fuerzas policiales o ámbitos especiales del poder de indagar. Una investigación científica no se centra en el dicho de los imputados sino en medios que buscan rastros de los hechos, más allá de la declaración de defensa que corresponde al sospechoso.

Por tanto, las reformas que facilitan el abuso de poder policial sobre los sospechosos deben ser rechazadas por el poder legislativo, que está obligado a incorporar el enfoque preventivo en su política de creación normativa.

Al Ministerio Público

Para el ingreso a los ámbitos de la intimidad de las personas, es necesario realizar una tarea de inteligencia previa que permita suponer que en dicho ámbito se encuentra una persona u objeto en concreto, pues la experiencia verificada en este año ratifica lo registrado en la memoria histórica; una orden genérica implica abuso de poder y propicia la tortura y demás malos tratos proscriptos por la Convención.

Se recomienda que el Ministerio Público lleve a cabo una auditoría de gestión para verificar la existencia de requerimientos de allanamientos genéricos e incautaciones hechas con esas órdenes, de tal manera a no usar las evidencias recogidas con tales defectos en la zona norte de donde se tienen estos reportes.

También desde la Fiscalía General del Estado se deberá abrir una dependencia para que se denuncie a jueces y fiscales que requieran y expidan órdenes de allanamiento genéricas. En caso que ello surja acreditado en las indagaciones preliminares, con las evidencias recogidas, el Ministerio Público debe proceder a asumir denuncias ante el jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. El MNP requiere firmeza en la persecución y destitución de fiscales y jueces que incumplan las formas procesales previstas para evitar el abuso de poder en un ámbito tan sensible, como es la prohibición de ingresar con órdenes defectuosas genéricas a las viviendas de las personas.

Control de las actuaciones judiciales y fiscales para la erradicación de la tortura

El MNP tiene conocimiento de que la Fiscalía General del Estado y la Corte Suprema de Justicia, llevaron a cabo auditorias de gestión en sus respectivas instituciones. Una de ellas es la solicitada por la Orden de Abogados del Alto Paraná y el Colegio de Abogados de esta circunscripción. El informe Chokokué generó también un pedido de la organización CODEHUPY, por el cual la Corte Suprema de Justicia inició una revisión de los casos allí contenidos.

Por lo que pudo averiguar el MNP, no ha habido aún una respuesta final sobre las auditorias de gestión y las medidas a ser adoptadas en base a las mismas.

El MNP considera una buena práctica recoger los pedidos que la sociedad civil organizada responsablemente realiza, para que tanto desde la Corte Suprema de Justicia como desde la Fiscalía general del Estado exista un sistema de vigilancia de la actuación de fiscales y jueces que por incumplimiento de sus funciones provocan violaciones de DDHH o los propician.

La devolución de la información sobre las conclusiones a las que se arriban y las medidas que se toman, es esencial para construir un poder republicano en el que la ciudadanía tenga canales de escucha y diálogo sobre temas tan trascendentes como es la construcción del sistema de justicia.

En lo que a ello respecta, El MNP no tiene conocimiento de que en el periodo que comprende este Informe de Gestión, que la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General del Estado o el poder legislativo hayan solicitado el enjuiciamiento de magistrados que incumplen funciones vinculadas a la prevención de la tortura y los demás malos tratos objeto del trabajo preventivo del MNP.

Esta última circunstancia preocupa especialmente al MNP. Tanto la Corte Suprema de Justicia como la Fiscalía General del Estado, recibieron informes del MNP sobre costumbres enraizadas en sus instituciones que implican tratos que facilitan el abuso y descontrol del poder de policía por sobre el modelo del estado social de derecho. Estas malas prácticas no son percibidas en toda la dimensión de peligrosidad de su vinculación con la tortura, por lo que puede apreciarse, no es clara como para preocupar a estas autoridades.

En el capítulo anterior se hacía mención del problema del interrogatorio en sedes no autorizadas y los allanamientos genéricos. Estas no son todas las malas prácticas que se hallan naturalizadas, también cabe mencionar el incumplimiento de otras garantías procesales y normas de cautela ante el abuso del poder. Esto torna a códigos y leyes protectoras de la ciudadanía y las personas en situación de encierro en declaraciones carentes de eficacia jurídica cuando están plenamente vigentes y es necesario que actúen frenando abusos de poder.

Entre ellas puede destacarse que con el otorgamiento del habeas corpus debe comunicarse al detentador de la acción penal la privación ilegítima de libertad sobre la que se pronuncia el magistrado, cosa que ordinaria y generalizadamente no se cumple. El hecho de que jueces y fiscales están obligados a comunicar los hechos punibles que se conocen en el ejercicio de la función pública no se cumple cuando se trata de malos tratos y tortura⁸⁷; el Ministerio de la Defensa Pública acostumbra señalar los malos tratos a los que fueron sometido su asistidos y pide la comunicación correspondiente al Ministerio Público. En los talleres donde se recibió esta información tan preocupante no se recogieron noticias de inmediata respuesta positiva de jueces y fiscales, por el contrario, se tiene noticias de represalias tomadas contra defensores por molestar con estos tipos de requerimientos.

La impunidad con que actúan fuerzas policiales
en muchos casos fuera de control está
naturalizada en sede fiscal y judicial.

Si bien la capacitación continua de la Escuela Judicial en estas materias puede ser útil, se supone que jueces conocen el derecho y ocupan el cargo por tal conocimiento; el MNP considera inexcusable la ignorancia de la ley en lo que implica el colaborar para erradicar delitos de tortura y los demás malos tratos proscriptos por la Convención. Una política de tolerancia cero es urgente para enmarcar el sistema de control en lo que respecta a jueces y fiscales, que no pueden figurar, como hoy ocurre, apañando tortura y malos tratos, mucho menos menoscabando garantías previstas para evitar el abuso de poder.

El MNP considera que el Ministerio de la Defensa Pública como ente autónomo es una pieza de control fundamental ante estas disfunciones de Fiscales/as y Jueces/as. Defensores/as son testigos de estos hechos y pueden registrar estas malas prácticas judiciales y fiscales con los que se facilita impunemente la construcción de un estado de policía en el que la tortura y los tratos crueles se naturalizan. La cobertura nacional del Ministerio de la Defensa Pública y el fortalecimiento de su autonomía permite aprovechar las posibilidades de control que de ello surge; vigilar, registrar, comunicar, recomendar implica para la novel institución un poder de control sobre las agencias del estado que interactúan en el sistema penal, el fuero de la niñez, etc. Con un servicio de esta naturaleza el Ministerio de la Defensa Pública coadyuvará en mejorar el sistema de acceso a la Justicia.

87 «El Gobierno debería asegurar que toda autoridad competente inicie ex officio una investigación rápida e imparcial dondequiera que haya bases razonables para creer que se ha cometido un acto de tortura o malos tratos. Los jueces y los fiscales deberían inquirir rutinariamente de las personas traídas en detención preventiva cómo han sido tratadas y, en caso de duda (e incluso en ausencia de una denuncia oficial del acusado) ordenar un examen médico independiente». (Recomendación a Paraguay del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/HRC/7/3/Add.3, 1 Oct. 2007, párr. 90 inciso e)

Recomendaciones

Al Ministerio de la Defensa Pública, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General del Estado y la Comandancia de la Policía Nacional

El MNP en consideración a estas circunstancias recomienda:

- Que el Ministerio de la Defensa Pública ponga en vigencia el Observatorio sobre debido proceso creado por resolución N° 314 del 27 de abril de 2012⁸⁸.
- Que este observatorio registre sistemáticamente los abusos de poder dados en los tiempos iniciales del proceso penal, especialmente entre la aprehensión y la audiencia prevista para la imposición de medidas, e informe periódicamente sobre los casos a la Policía Nacional para la intervención de Asuntos Internos.
- Que en este observatorio se registre el nombre de jueces y fiscales que incumplen los deberes de: a) disponer la revisión médica de quienes relatan haber sido maltratados en sede policial u otra agencia del estado b) hacer la derivación a sede fiscal competente de los casos referidos en las declaraciones por los indagados que relatan abusos del poder sobre los mismos c) otorgar órdenes de allanamiento acordes con la ley, emitiendo órdenes genéricas de allanamiento d) no hacer valer pruebas obtenidas en contra de formas procesales destinadas a evitar el abuso del poder sobre los sospechosos de haber cometido hechos punibles.
- Una lista de estos magistrados y una breve síntesis de los casos, al menos los considerados más graves por el ministerio de la defensa pública, deberá estar disponible como información pública en la página web de la Corte Suprema de Justicia y del Ministerio Público.
- Que la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General del Estado ordenen cortes aleatorios de control de las actuaciones registradas en el observatorio para el exámenes exhaustivos de los casos en auditorías especiales; los que correspondan fundarán las denuncias que estas instituciones deben hacer ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.
- Que los datos del observatorio de la defensa pública sean compartidos con el MNP y tanto la Corte Suprema de Justicia como la Fiscalía General del estado comuniquen los casos que remitan al jurado de enjuiciamiento. Que el comandante de la Policía Nacional semestralmente remita los resultados de las investigaciones hechas en justicia policial.

88 Resolución del Ministerio de la Defensa Pública firmado por la Defensora General Noyme Yore Ismael. « Por la que se crea el observatorio de tortura y otros malos tratos».

El principio de legalidad y el estado de derecho: facultades legales para detener y custodiar personas

En su carácter de institución con un rol preventivo, el MNP debe llamar la atención sobre situaciones que puedan generar las condiciones para la tortura y los malos tratos. Tal es el caso de las instituciones que intervienen en el ámbito de los derechos individuales sin tener competencia legal para desarrollar determinadas actividades (con todo lo que esa situación implica). El MNP ha constatado dos casos en los que instituciones estatales intervienen en la afectación de derechos individuales, sin estar facultadas constitucional ni legalmente para hacerlo, vulnerando el principio de legalidad y el propio estado de derecho y generando situaciones propicias para la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El caso de la Secretaría Nacional Antidroga

EL MNP tomó intervención en un caso que permite observar claramente lo señalado más arriba. En el marco de una investigación conjunta contra el microtráfico entre la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD) y la Unidad Especializada contra el Narcotráfico del Ministerio Público, se produjo un operativo que derivó en un allanamiento de morada y en detención de la ciudadana D.R.A.T., el 2 de mayo de 2013, a las 16:15 horas y del niño R.N.A.T., que contaba con 25 días de vida. El allanamiento estuvo dirigido por el agente fiscal Jorge Kronawetter, de la Unidad Penal N° 5 Especializada contra el Narcotráfico, quien contaba con una orden de allanamiento dictada por el Juzgado Penal de Garantías N° 8 de Asunción. A la fecha del hecho, la mujer se encontraba en el puerperio, con un hijo recién nacido de 25 días. Sin embargo, fue detenida y trasladada en compañía de su bebé.

La señora D.R.A.T. y su hijo recién nacido fueron subidos a un vehículo de la SENAD, y continuaron con la comitiva de funcionarios de dicha institución y del Ministerio Público que prosiguieron realizando otros allanamientos en las siguientes horas. Ambos ingresaron a la SENAD aproximadamente entre las 20:00 y las 22:00 horas del día 2 de mayo de 2013. De acuerdo a una de las versiones recogidas por la Comisión, la misma quedó detenida en el lugar, esposada sobre un banco de madera en el patio de la institución, a cargo de su bebé recién nacido. En esta circunstancia, se produjo la muerte bajo custodia del Estado del recién nacido, hijo de la señora D.R.A.T. en el Hospital Materno Infantil N° 5 del Barrio San Pablo, adonde fue derivado el niño al detectársele un sangrado de nariz. Como consecuencia de la intervención del MNP en el caso de la detención de D.R.A.T. y de su hijo RN, el MNP pudo constatar lo siguiente:

- Que la SENAD funciona como una institución de custodia (transitoria y no transitoria) de personas. El funcionamiento de la SENAD (en la sede

central y sus distintas sedes regionales) como centros de detención es un hecho de conocimiento público y la misma SENAD no lo niega.

- Que en las instalaciones de la SENAD son puestos bajo custodia tanto varones como mujeres.
- Que la SENAD carece de instalaciones diferenciadas para varones y mujeres y que, por lo tanto, las mujeres guardan reclusión en el mismo lugar en el que lo hacen varones.
- Que el MNP ha recibido testimonios en régimen de confidencialidad, según los cuales, son también derivados adolescentes, quienes permanecen bajo custodia en las distintas sedes de la SENAD.
- Que en el caso que ocupó al MNP, las mujeres detenidas en sede de la SENAD habrían permanecido bajo custodia, esposadas a un banco por carecerse de celdas para mujeres.
- Que en instalaciones de la SENAD, existen incluso personas que guardan prisión preventiva, por orden judicial.
- Que la SENAD realizó normalmente procedimientos sin acompañamiento policial, actuando como fuerza policial (haciendo uso de la fuerza), aprehendiendo personas, realizando allanamientos y portando y utilizando armas de fuego (entre ellas armas de guerra), para finalmente, proceder a tener personas detenidas en sus instalaciones, o sea, realiza tareas de carácter policial y penitenciario.

Ante la situación observada, el MNP analizó las facultades y competencias de la SENAD a la luz de las normas constitucionales, de derecho internacional, legales y reglamentarias aplicables al caso y llegó a las siguientes conclusiones⁸⁹:

1. Si bien el artículo 71 de la CR habla de la obligación del Estado de reprimir la producción, el tráfico y el consumo de sustancias «estupefacientes» y «demás drogas peligrosas» (sic), en ningún lugar menciona que dicha competencia recaerá sobre una institución específica y menos aún, de una institución similar a la SENAD.
2. La SENAD no está considerada desde el punto de vista constitucional como «fuerza pública» según la enumeración taxativa que da el artículo 172 de la Constitución Nacional: «La Fuerza Pública está integrada, en Forma Exclusiva, por las fuerzas militares y policiales».
3. Al no ser «fuerza pública» según la enumeración del texto constitucional citado, a criterio del MNP, no puede «hacer uso legal y legítimo de la fuerza» en nombre del Estado.
4. Tampoco ninguna norma jurídica autoriza a la SENAD a la custodia de personas (por el tiempo que sea), ya sea en carácter preventivo ni en cualquier carácter.

⁸⁹ Un análisis más detallado de los aspectos jurídicos de la posición del MNP a este respecto, se podrá encontrar en un Informe del MNP sobre el tema que se encuentra en edición y que será presentado al presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al presidente del Congreso Nacional y al Fiscal General del Estado.

5. Tampoco norma alguna la autoriza a proceder a la detención y posterior custodia de adolescentes.
6. La SENAD no se encuentra autorizada por ley para hacer uso de la fuerza y a tener a personas en custodia. El MNP desea señalar que, incluso en el caso de ser así, dicha norma legal tropezará con escollos constitucionales insalvables.
7. Es importante señalar que en el mismo considerando de dicho decreto se señala que «la Ley N° 1881/02 suprime la Dirección Nacional de Narcóticos (DINAR) y asigna «todas sus atribuciones, competencias y funciones» a la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD). Que esta norma legal define asimismo lo que se debe entender por Agente Especial, facultando a este a realizar, entre otras tareas operativas y en cumplimiento de órdenes, nuevas técnicas de investigación, como la operación encubierta y la entrega vigilada (el subrayado es del MNP).
8. Que lo que la ley faculta a la SENAD es la realización de «operaciones encubiertas» y «entregas vigiladas», siempre bajo dirección judicial (no únicamente fiscal), y aún así, tal norma no autoriza a realizar tareas de uso policial (uso de la fuerza) de manera corriente fuera de los casos mencionados y su texto tiene serios inconvenientes de carácter constitucional, por lo señalado en los apartados («2» y «3»).
9. A este respecto, es importante considerar lo que establece el artículo 175 de la CR: «Policía Nacional (...) Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La ley reglamentará su organización y sus atribuciones (...) La creación de cuerpos de policía independientes podrá ser establecida por ley, la cual fijará sus atribuciones y respectivas competencias, en el ámbito municipal y en el de los otros poderes del Estado».
10. De dicho artículo constitucional se deriva lo siguiente: a) la policía es la institución estatal encargada de la seguridad interna y de la prevención de los delitos y de la investigación de los mismos; b) sus atribuciones y competencias serán regladas por ley (no por decreto); c) la creación de otros cuerpos de policía se deberá hacer por ley (básicamente la ratio legis de esa parte de esa norma se refiere a la creación de una policía judicial, prevista en la Constitución: Artículo 272 – «De la Policía Judicial. La ley podrá crear una Policía Judicial, dependiente del Poder Judicial, a fin de colaborar directamente con el Ministerio Público».)
11. De lo anterior se deriva que solamente por ley se podrá crear otra «policía» y esta será «judicial» («otros poderes del Estado») o «municipal» (artículo 175 de la CR, ya citado).
12. También estas características o rasgos de la institución policial son de carácter «exclusivo» como «fuerza pública» a tenor de lo que establece el artículo 175 de la CR.

13. A este respecto, el MNP considera que la SENAD carece de una norma similar a la prevista en el artículo 4 de la «Ley Orgánica Policial»: «La Policía Nacional, como órgano de seguridad interna del Estado, podrá hacer uso de la fuerza pública para el cumplimiento de su cometido».
14. Tampoco en el decreto reglamentario de la SENAD se habla del «uso de la fuerza» o de la «custodia de personas».
15. Se reitera que, a criterio del MNP, aunque estuviera reglado legalmente (que no lo está) la posibilidad del uso de la fuerza por parte del personal de la SENAD (los «agentes especiales»), ello tropezará con insalvables escollos de orden constitucional.
16. De acuerdo a nuestro sistema legal, la reclusión de personas debe hacerse en la institución penitenciaria y temporalmente (algo también reglado legalmente), en la institución policial.
17. La Ley Nº 108/91 «Que Crea La Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD)» establece de manera sucinta las funciones de esta secretaría estatal. En efecto, el artículo 1º de la ley establece lo siguiente: «Créase la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD), que coordinará las acciones entre los entes gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en programas de lucha contra el narcotráfico y la drogadicción».
18. Dicha ley no es una ley orgánica, lejos está de serlo, con apenas cuatro artículos, dos de ellos de forma y sólo uno referido directamente a la labor de esta institución, por lo que, aparte de lo que señala el artículo legal citado más arriba, nada más dice sobre las funciones, la competencia y las facultades de este ente público.
19. Es de resaltar que dicha ley establece claramente que la entidad es creada con el objeto de «coordinar» las acciones entre los entes gubernamentales y no gubernamentales que actúan en los programas de «lucha contra el narcotráfico y la drogadicción».

En los estados democráticos, el ejercicio de cualquier poder o potestad debe sostenerse en normas jurídicas que establezcan un órgano competente y una serie de materias que caen bajo su égida de actuación. Por ello, se sostiene de manera indiscutida que el principio de legalidad es el que permite la seguridad jurídica. También relacionada de manera cercana con este principio, la institución denominada «reserva de Ley» obliga a regular especialmente –pero no únicamente– a través de normas emanadas del poder respectivo –el poder legislativo– materias relacionadas con la intervención del poder público en el ámbito de los derechos individuales. Por lo tanto, son materias vedadas a la reglamentación o a normativas emanadas del poder ejecutivo. Este principio, insoslayable en cualquier estado de derecho, resguarda la afectación de derechos al poder legislativo, como consecuencia directa de la doctrina de la separación de poderes.

Por todo ello el MNP considera que la SENAD no se encuentra ni constitucional, ni legalmente habilitada para hacer uso de la fuerza ni para tener personas bajo custodia en sus instalaciones. Esta laguna constitucional y legal es sistemáticamente desconocida por el poder judicial y por el ministerio público, por lo que corresponde realizar recomendaciones a

ambas instituciones, al igual que al Poder Ejecutivo, instancia de la que la SENAD depende orgánicamente.

Para el MNP, lo que sucede con la SENAD tiene graves implicancias, pues vulnera inexcusablemente el orden jurídico constitucional, internacional y legal. El principio cardinal que rige el derecho público, el de legalidad se vulnera gravemente en lo que hace a la actuación de la SENAD como institución que hace uso de la fuerza y se encarga de la reclusión de personas. Dicho esto, el MNP desea dejar en claro que comprende que la lucha contra el tráfico de drogas es un imperativo constitucional y legal en el sistema jurídico paraguayo, y de ninguna manera este posicionamiento institucional conlleva una negación de dicho imperativo; por el contrario, para el MNP los problemas constitucionales y legales que la SENAD tiene para llevar adelante su labor deben ser señalados por la institución que tiene competencia para ello, y lo que corresponde es clarificar y eventualmente modificar el ordenamiento normativo para que la prevención y la represión hacia el tráfico de drogas ilegales sea constitucional, legal y legítimo, como se corresponde a todo Estado de Derecho.

El caso de la Agrupación Especializada

Bajo la égida de la Dirección de Apoyo Táctico de la Policía Nacional, se encuentra la Agrupación Especializada, dependencia de formación de fuerzas especiales, la cual desde hace un par de décadas es utilizada tanto como lugar de reclusión de personal policial procesado en el ámbito de justicia policial y en el fuero penal como de civiles procesados y condenados por delitos comunes de cierta entidad como secuestro y tráfico de drogas.

En la actualidad, se puede decir que funciona como una cárcel ya que esa situación provisoria que en su origen determinó que sea un lugar de encierro, se constituye en algo que se ha institucionalizado con el paso del tiempo. De acuerdo con el parte de fecha 10 de marzo del corriente año, se encontraban encerradas en ese momento 132 personas, 66 se encuentran procesadas y 66 condenadas.

El MNP ha constatado que en la jefatura policial de Alto Paraná, Ciudad del Este, también se encontraban personas cumpliendo prisión preventiva. Por mucho tiempo, la jefatura policial de Cordillera fungió también de «establecimiento penitenciario», aunque a la fecha el MNP no posee datos de dicha dependencia policial, pudo averiguar que se había iniciado un proceso de «vaciamiento» del mismo para trasladar a los ahí presos a la nueva cárcel de Emboscada. Además del hecho de que la Policía Nacional no se encuentra facultada legalmente para tener de manera permanente a personas bajo custodia, existen una serie de cuestiones que trae aparejada dicha situación y que el MNP desea citar sucintamente:

- El personal policial no se encuentra entrenado para la custodia de personas;

- La policía no cuenta con previsiones presupuestarias suficientes para responder a las necesidades alimenticias y de servicios propios de todo ámbito de encierro de personas;
- Las instalaciones de la Agrupación Especializada no están adecuadas para la custodia de personas ni para la realización de ninguna actividad de rehabilitación penitenciaria,
- Dichas instalaciones carecen de la seguridad suficiente para alojar a detenidos por delitos graves o presos «importantes» por lo que la solución aplicada a este problema es limitar excesivamente la posibilidad de actividades al aire libre de las personas detenidas en ese lugar, atentando contra los derechos de las mismas;
- La atención sanitaria y psicológica es muy deficiente, por no decir inexistente.
- No se da mínimamente la separación de condenados y procesados.
- Lo mismo que se ha señalado con respecto a la Agrupación Especializada es aplicable a todos las dependencias policiales que funcionan como establecimientos penitenciarios, total o parcialmente (jefatura policial de Cordillera, jefatura policial de Alto Paraná)

Esta es apenas una enumeración parcial de las debilidades que se observan en este ámbito de encierro. Por otro lado, en conversaciones con jefes policiales y con el personal de dicha dependencia policial, el MNP pudo constatar que el personal policial es plenamente consciente de que la tarea de custodia de personas no es competencia de la fuerza y recibió testimonios que expresaban la disconformidad de los mismos con la recurrencia y persistencia con que los magistrados judiciales ordenan la reclusión de personas en dichas instalaciones. Por ello, el MNP desea destacar que la situación que se registra en la Agrupación Especializada es responsabilidad principal de los magistrados del poder judicial, pues todas las personas reclusas en la Agrupación Especializada lo están en virtud de órdenes judiciales.

Por estas razones el MNP ya se ha expedido al respecto, recomendando que se analice la manera de proceder a la clausura de la «cárcel» que funciona dentro del predio de la Agrupación Especializada de la Policía Nacional. Efectivamente, por Nota MNP/CNPT N° 44/13 del 12 de abril del 2013 se recomendó al Ministerio del Interior «Planificar la clausura de la Agrupación Especializada como centro de reclusión de personas procesadas y condenadas». A la fecha el ministro del interior no ha respondido a la recomendación realizada y la respuesta que se obtuvo de parte del ministerio del interior se dio por nota firmada por el secretario general de dicha institución, Nota SG 244 de fecha 26/07/13 en la que se señala: «La misma es utilizada como lugar de detención del personal policial en infracción y de otras personas con riesgo de muerte en otras penitenciarías del país». El MNP considera dicha recomendación incumplida hasta el momento y la respuesta dada por el Ministerio del Interior como insatisfactoria.

Recomendaciones

Al Poder Judicial

- En lo atinente al «caso SENAD», recomendar a la Corte Suprema de Justicia que inste a los jueces de garantías a respetar el principio de legalidad, y que en consecuencia los mismos se abstengan, en cumplimiento de la ley, de ordenar que las personas detenidas en casos de narcotráfico guarden reclusión (temporaria o permanente, como prevenidos o condenados) en dependencias de la SENAD.
- Recomendar a la Corte Suprema de Justicia, que inste a los jueces a respetar el principio de legalidad, y que en consecuencia, los mismos se abstengan de dictar autos de prisión que ordenen la reclusión preventiva o el cumplimiento de condenas a pena privativa de libertad en dependencias policiales de cualquier tipo y de cualquier punto de la república.
- Recomendar a la Corte Suprema de Justicia que inste a los jueces de ejecución, en cumplimiento de la ley penitenciaria, a considerar un despoblamiento paulatino de las dependencias policiales donde guardan reclusión personas en cumplimiento de penas privativas de libertad.
- Recomendar a la Corte Suprema de Justicia, inste a los jueces de garantías a ordenar el traslado paulatino a otros establecimientos penitenciarios, de las personas que cumplen prisión preventiva en dependencias policiales de cualquier tipo y de cualquier punto de la república.
- Recomendar a la Corte Suprema de Justicia, que inste a los tribunales de sentencia y a los tribunales de apelación en lo penal, a que se abstengan de determinar como lugar de reclusión definitiva de personas cualquier tipo de dependencia policial.

Al Ministerio Público

- Recomendar al Fiscal General del Estado, dé instrucciones a las unidades especiales antidrogas del Ministerio Público, para que en los casos en los que se hará uso de la fuerza en operativos contra el tráfico de drogas, lo haga acompañado de personal de la Policía Nacional, el cual es el único autorizado a hacer uso legítimo de la fuerza en tareas de carácter policial (aprehensión de personas, allanamientos, utilización de armas de fuego y otras similares).
- Recomendar al Fiscal General del Estado, dé instrucciones a las unidades especiales antidrogas del Ministerio Público, para que se abstengan en lo sucesivo de dictar órdenes de prisión (por más breve que sea el tiempo) en dependencias de la SENAD.

Al Poder Ejecutivo

- Recomendar al presidente de la república, ordene a la máxima autoridad de la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD), se abstenga de utilizar su personal para operativos en los que se hará uso de la fuerza, sin acompañamiento policial, hasta tanto se cuente con el marco legal adecuado para ello, siempre que dicho marco legal no contravenga a su vez, las disposiciones constitucionales sobre la integración de la fuerza pública.
- Recomendar al presidente de la República, comunique al poder judicial y al ministerio público que la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD) carece de facultades legales para tener bajo custodia a personas en sus instalaciones, por lo que no en lo sucesivo no podrá cumplir órdenes judiciales ni fiscales que impliquen la detención, custodia o reclusión de personas en sus dependencias, por el tiempo que fuere.



Protección de testigos y víctimas de tortura en situación de encierro

Una medida prioritaria para la prevención de la tortura consiste en el establecimiento de procedimientos que garanticen la investigación independiente y la sanción penal de los hechos de tortura que sean denunciados. Por otra parte, la posibilidad de desarrollar investigaciones eficaces sobre casos de tortura descansa en la posibilidad que las víctimas y testigos puedan estar protegidos de las amenazas e intimidación de los victimarios. Esta preocupación es particularmente relevante en el caso de las víctimas que se encuentran privadas de libertad, muchas veces bajo custodia de las mismas personas que son denunciadas como sus presuntos victimarios.

La protección de víctimas y testigos de la tortura es una obligación legal del Estado que deriva del derecho internacional de los derechos humanos. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/1990), dispone que «todo Estado Parte velará por que toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado» (artículo 13).

Los Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo de Estambul) disponen asimismo que «...las presuntas víctimas de torturas o malos tratos, los testigos y quienes realicen la investigación, así como sus familias, serán protegidos de actos o amenazas de violencia o de cualquier otra forma de intimidación que pueda surgir de resultados de la investigación. Los presuntos implicados en torturas o malos tratos serán apartados de todos los puestos que entrañen un control o poder directo o indirecto sobre los reclamantes, los testigos y sus familias, así como sobre quienes practiquen las investigaciones» (Principio 3 inciso b).

En Paraguay, la responsabilidad de establecer un programa de protección de víctimas y testigos se encuentra a cargo del Ministerio Público. De acuerdo al artículo 10 de la Ley N° 1562/2000 Orgánica del Ministerio Público, es competencia de esta institución adoptar medidas y programas de protección para quienes por colaborar con la administración de justicia corran peligro de sufrir algún daño, en especial cuando se trate de hechos punibles vinculados con la criminalidad organizada o relacionados con abusos de poder o violaciones a los derechos humanos.

La Ley N° 4.083/2011 crea un Programa de Acompañamiento y Protección a Testigos y Víctimas en procesos penales que depende orgánica y funcionalmente de la Fiscalía General del Estado. Este Programa está

diseñado para la protección de testigos y víctimas, o cualquier otra persona que se encuentre en situación de riesgo o peligro cierto para su vida, libertad o integridad, tanto física como psíquica, o la de sus bienes, por su intervención o colaboración en la investigación de un delito o su participación en un proceso penal. Se dispone que para tal efecto, el Programa podrá arbitrar medidas de acompañamiento y asistencia, por una parte, y de seguridad, por otra. La ley faculta al Programa a establecer amplias medidas de seguridad, según el caso y las necesidades de protección de la vida y la integridad física y psíquica de las personas protegidas en cuestión; entre las medidas, se establece expresamente la posibilidad de alojamiento temporal en lugares especialmente reservados o aislados, transporte, alimentos, atención sanitaria, comunicación y la atención de los demás gastos indispensables, colaborando en su reinserción laboral.

Esta Ley actualmente tiene un escaso nivel de desarrollo en su ejecución como un programa específico en el Ministerio Público. No existen medidas que se hayan previsto para la protección de víctimas y testigos que se encuentren en situación de privación de libertad y que denuncien o testifiquen en contra de policías o personal penitenciario en causas de tortura. Esta situación ha sido debidamente constatada por el MNP como uno de los aspectos estructurales que conspiran en contra de la eficacia de las investigaciones penales y se convierten en un factor coadyuvante de la persistencia de la tortura. La particular condición de personas privadas de libertad hace que éstas se encuentran en una condición de especial vulnerabilidad frente al abuso de poder que pueden ejercer los denunciados, quienes aún continúan ejerciendo sus cargos. El MNP ha constatado en varios casos ocurridos en el 2013 que presuntas víctimas han dejado de colaborar con la investigación fiscal como consecuencia del amedrentamiento del que fueron objeto y de la falta de garantías para su seguridad por parte del Ministerio Público.

El MNP, en su Informe especial sobre el estado de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, de septiembre de 2013, ha señalado como una recomendación específica dirigida al Ministerio Público la adopción en el marco de este Programa de medidas positivas encaminadas a la protección a víctimas y testigos de tortura en contexto de encierro. Estas medidas, conforme a la legislación nacional vigente, podrían ser en algunos casos muy sencillas y estar financieramente al alcance de las entidades responsables de su gestión.

Sin embargo, el Ministerio Público no ha adoptado medidas al respecto hasta el presente. El Ministerio Público sostiene una cuestión de interpretación de la Ley Nº 210/70 «Del Régimen Penitenciario», según la cual las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios están a cargo de la autoridad penitenciaria, ejercida por la Dirección de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia, instancia que es finalmente la responsable institucional de las personas privadas de libertad y la obligada a establecer un régimen de reclusión exento de violencia, tortura

o malos tratos. En caso que una persona privada de libertad colabore con la justicia, la Dirección del Programa de Acompañamiento y Protección de Testigos y Víctimas en Procesos Penales del Ministerio Público limitaría su intervención a un «análisis y evaluación de la situación» del caso, con «autorización de la Cartera de Estado responsable», con el fin de «recomendar las medidas de protección oportunas además de estimar que las mismas estén al alcance del órgano encargado de su cumplimiento»⁹⁰.

Es decir, el Programa no se considera competente para la protección de las víctimas en condiciones de reclusión, y las medidas de protección sobre las mismas quedarían a su vez bajo la competencia de la propia autoridad administrativa penitenciaria.

El MNP considera insuficientes las medidas institucionales adoptadas por el Ministerio Público al respecto y recomienda que en el marco de las atribuciones conferidas por las leyes N° 1562/2000 y N° 4.083/2011 y sin perjuicio de una coordinación interinstitucional con los Ministerios de Justicia e Interior, sean adoptadas medidas específicas de protección de víctimas y testigos en condición de privación de libertad que se encuentran interviniendo o colaborando en la investigación de las denuncias de tortura ante la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos.

90 Nota F.G.E. N° 514/13 de 20 de diciembre de 2013 del Fiscal General del Estado Abg. Francisco Javier Díaz Verón.

La niñez institucionalizada: vulnerabilidades compartidas

El MNP, en sus primeros meses de funcionamiento, tomó la decisión de iniciar sus labores de monitoreo, con instituciones que tradicionalmente no son visitadas por las autoridades públicas ni organizaciones civiles - las entidades de abrigo de niños, niñas y adolescentes- La población que allí vive se encuentra invisibilizada en la sociedad, poco es lo que se conoce del funcionamiento de los hogares y de la vida de quienes ahí viven. Otra razón que llevó al MNP a tomar esa determinación, es que de 64 instituciones de cuidado alternativo existentes⁹¹, solo 3⁹² de ellas dependen del Estado central y 3⁹³ de gobiernos locales, siendo las demás administradas por entidades religiosas o particulares.

Según la Dirección de Protección Especial (DIPROE) de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), existen en todo el país 64 instituciones de cuidado alternativo (residencial, institucional y programas de acogimiento familiar) en las que se encuentran 1.694 niños, niñas y adolescentes.⁹⁴ De acuerdo al mismo informe, existen además 20 «internados» en el Chaco Central, que son espacios anexos a las instituciones educativas, o en las cercanías de las mismas, en las que se alojan niños, niñas y adolescentes que, debido a la distancia entre sus hogares y la escuela a la que concurren, permanecen en dichos espacios, durante buena parte del año lectivo.

En el monitoreo a entidades de abrigo, el MNP ha detectado entre los principales obstáculos: la dinámica de las relaciones interinstitucionales entre los diferentes actores del sistema y la falta de acciones ante situaciones estructurales de vulneración de derechos. Lo relevado pone de manifiesto la centralidad que aún tiene la institucionalización de niños y niñas para el Estado paraguayo, que se combina con una virtual ausencia de políticas destinadas a reencauzar la vinculación social y familiar más allá de las expresiones plasmadas en la política nacional aprobada por la máxima instancia rectora, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, en abril del 2012- Política de protección especial para niñas y niños separados de sus familias – PONAPROE, conocida por pocos.

91 Informe de la Dirección de Protección Especial de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, mayo 2013.

92 Ministerio de Justicia y Secretaría de la Niñez y la Adolescencia

93 Municipalidad de Asunción, Municipalidad de Pedro Juan Caballero, Municipalidad de Ciudad del Este

94 Informe Estadístico sobre la Situación de niños, niñas y adolescentes separados de sus familias que se encuentran en modalidades de cuidado alternativo, a mayo de 2013. Remitido al MNP el 25 de junio de 2013.

La cultura del encierro

El MNP ha podido constatar que la medida de protección de abrigo, no es aplicada en forma excepcional ni provisoria como lo establece el artículo 35 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), más que ilustrativo resulta el informe de la SNNA al respecto: el tiempo promedio de institucionalización es de 4 años y 3 meses en Asunción, donde existen seis Juzgados especializados, defensorías y fiscalías de la niñez y la adolescencia, entre otras instancias de apoyo; en el Departamento Central es de 4 años⁹⁵. Siendo éstos los promedios más altos registrados en el país, una constante es la insuficiente cantidad de equipos asesores o auxiliares de la justicia, previstos en el CNA.

Las inercias institucionales y la reproducción acrítica de prácticas que no visibilizan al niño, niña y el desarrollo de su vida, convierten a la institucionalización, en una «solución» que no hace más que esconder un problema que no siempre es abordado, es decir las causas que se encuentran detrás de la vulneración que ameritó que el niño o niña sea separado de su familia: situaciones de maltrato, abuso, abandono, etc. y en la medida que ellas no sean abordadas por los y las operadores intervinientes, el presente y futuro del niño o niña no serán alentadores.

La necesidad de revisión de los criterios de actuación, por parte de la Defensoría, Fiscalías y Juzgados de la de la Niñez y la Adolescencia a fin de dejar definitivamente atrás la doctrina de la situación irregular, donde el niño o niña era concebido como un objeto pasible de prácticas de asistencialismo y control social. Desde el año 2001 se ha acordado la vigencia de la doctrina de la protección especial, sin embargo, no siempre el niño o niña es tratado como sujeto de derecho por parte de los actores intervinientes. Se torna ineludible que estas instituciones realicen un efectivo control de la legalidad de los procedimientos y que ellos tengan por objetivo el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes sujetos de su intervención, en particular aquellos que viven en instituciones y que por tanto el goce del conjunto de sus derechos, se encuentra supeditado a las actuaciones de estos operadores.

La internación y el encierro de las personas menores de edad en nombre de su protección fue históricamente la piedra angular de la política pública orientada a la infancia pobre. En dicho marco, las instituciones de abrigo, actuando desde un discurso de la solidaridad y la beneficencia con el beneplácito de un sentido común social extendido, han tenido para el desarrollo de sus acciones amplios márgenes de discrecionalidad. En muchos casos ello se traduce en la reproducción de prácticas vulneradoras de los derechos de los niños y niñas allí alojados, relativas a: los sistemas de castigos y sanciones, las representaciones estigmatizantes sobre sus comunidades de origen, la ausencia de políticas para volver a retomar los vínculos familiares, las salidas no reguladas con personas ajenas a su entorno familiar y/o afectivo, los códigos de convivencia aplicados, el ha-

95 Ídem.

cinamiento y malas condiciones de habitabilidad de las instituciones, etc.

Un claro ejemplo de lo señalado lo constituye el Hogar abrigo privado «La compasión» de Limpio, clausurado a partir de la intervención del MNP, lo cual motivó el involucramiento de autoridades administrativas y judiciales⁹⁶, que durante años no habían intervenido, y que según se ha constatado, tenían conocimiento de la situación e incluso habían recibido denuncias⁹⁷, sin embargo, el hogar seguía funcionando y los niños y niñas seguían allí.

Por otra parte, el MNP se ha abocado al acopio de datos y realización de investigaciones respecto a esta temática, confiando en que la producción y difusión de información precisa, entendible y oportuna es favorable a los procesos de diseño e implementación de políticas públicas respetuosas de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como para problematizar y poner en cuestión prácticas que aún resultan extendidas y naturalizadas a pesar de ser contrarias a derecho.

Otro ejemplo de ello es lo constatado respecto a «los permisos de salidas» para la recreación o en general para el contacto con el mundo exterior, en particular en el Hogar abrigo municipal de Asunción, donde los niños y niñas tenían un régimen de encierro, similar al carcelario. Al momento de la visita, ni para ir a la escuela salían del establecimiento, pues no estaban escolarizados. Esto ocurría ante la mirada de los actores judiciales intervinientes: defensorías, fiscalías y juzgados de la niñez y la adolescencia. Sin embargo la pregunta que parecía no tener respuesta al menos para algunos, era cual instancia tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de derechos de un niño o niña que se encuentra bajo la tutela del Estado, bajo la figura del abrigo. El personal de las entidades de abrigo alegaba no tener autorización judicial para las actividades extramuros o para atención médica quirúrgica en algunos casos, los operadores judiciales alegaban que dicha autorización es necesaria pero no la gestionan. En definitiva quien queda en medio de esa aparente difusa distribución de responsabilidades, es un niño o una niña.

Para el MNP queda claro que quienes deben tener un rol más activo en la protección de derechos de la niñez institucionalizada son las defensorías, fiscalías y juzgados especializados, quienes deben velar por la vigencia de cada uno de los derechos, y no limitarse a gestionar y otorgar la orden de abrigo. Las responsables de los hogares manifestaron encontrarse muy solas y en ocasiones desorientadas, pues los operadores pocas veces colaboraban y el difícil día a día está a cargo exclusivamente de ellas: para obtener cédulas, inscripciones en las escuelas, atención médica, etc.

En el monitoreo a entidades de abrigo, se pudo comprobar que éste también es un escenario de vulneración de derechos de la infancia, el MNP mantuvo y mantiene una política que combina la exigibilidad y la interacción, con la independencia que le corresponde como institución extra poder, siendo conscientes de la necesidad de afrontar los desafíos nuevos y los pendientes desde un trabajo que involucre a los tres poderes del Estado.

96 Municipalidad-Codeni de Limpio, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Juzgado y Defensoría de la Niñez y la Adolescencia de Luque, Fiscalía Penal de Limpio, Departamento de familia de la Policía Nacional.

97 La Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia incluso había resuelto que se cerrara el Hogar ya un año antes, sin ejecutar su decisión.

Como ya lo ha expresado el MNP, su mirada apunta en contribuir firmemente al destierro de la improvisación y la discrecionalidad en todos los ámbitos de la acción estatal. Por eso celebra entre los logros –aunque parciales– la aprobación por parte de la Corte Suprema de Justicia, de la acordada que regula el procedimiento ante el abrigo institucional, en cumplimiento de la recomendación. Igualmente se encuentra atento a su implementación y para ello, debe existir una clara voluntad política expresada en el presupuesto público destinado a la instalación de equipos técnicos multidisciplinarios, dependientes de los distintos juzgados especializados y de un cambio en la perspectiva de trabajo de los y las operadores de justicia, tendiendo a una dinamización de los derechos con sus actuaciones oportunas y ágiles.

Recomendaciones

A la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia

- Diseñar e implementar una política de apoyo a las familias de origen de niños y niñas con riesgo o que ya se encuentren institucionalizados.
- Fiscalizar periódicamente las entidades de abrigo, asegurando el seguimiento de las medidas que deban ser implementadas
- A la Corte Suprema de Justicia
- Asegurar los recursos financieros y humanos requeridos para la implementación de la Acordada 834/13 que regula el procedimiento ante el abrigo institucional de niños, niñas y adolescentes.
- Establecer mecanismos de control de la aplicación de la Acordada 834/13.

Al Ministerio de la Defensa Pública

- Establecer mecanismos que aseguren que la defensoría de la niñez y la adolescencia cumpla con su rol de velar por la vigencia del conjunto de los derechos de las niñas y niños institucionalizados.
- Promover que el abrigo institucional no sea la primera medida a impulsar, para ello los equipos técnicos auxiliares deberán tener un sistema de turnos que les permita evaluar las posibilidades de otorgar medidas distintas a la institucionalización.

A la Fiscalía General

- Establecer mecanismos que aseguren que fiscalía de la niñez y la adolescencia cumpla con su rol de velar por la vigencia del conjunto de los derechos de las niñas y niños institucionalizados.
- Promover que el abrigo institucional no sea la primera medida a impulsar, para ello los equipos técnicos auxiliares deberán tener un sistema de turnos que les permita evaluar las posibilidades de otorgar medidas distintas a la institucionalización.
- La contrarreforma del sistema penal y otros problemas de legislación que atentan contra la prevención de la tortura y los malos tratos.

Tasaciones de medidas sustitutivas y alternativas a la prisión⁹⁸

El MNP tomó conocimiento de casos en los que claramente no correspondía la aplicación de prisión preventiva. Se hace referencia a hechos punibles de mínimo reproche como casos que involucran a usuarios de sustancias, ligados al microtráfico; para el MNP existen casos en los que el Estado debería considerar a estas personas como sujetos del sistema de salud y no del sistema penal o el aparato punitivo del Estado. El MNP tomó conocimiento de casos en los que usuarios de marihuana, terminaron siendo consumidores de sustancias mucho más nocivas como el crack, como consecuencia de su paso por el sistema penitenciario, en donde, es importante recalcarlo, la disponibilidad de sustancias prohibidas es irrestricta.

Otros casos detectados se trataban de se tratan de personas que habían tenido entradas en el sistema por delitos bagatelarios, especialmente contra la propiedad, a quienes se podría aplicar medidas alternativas en concomitancia con programas de asistencia post-penitenciaria que permitan la posibilidad de reinserción y eviten la continuidad del círculo vicioso de entradas y salidas al sistema carcelario.. Magistrados consultados al respecto expresaron que entienden que no tienen competencia para sortear las tasaciones de medidas alternativas o sustitutivas establecidas en la ley y mantener en libertad a estos procesados pues temen ser enjuiciados ante el órgano competente. El MNP recogió quejas de magistrados que de una manera u otra expresaban lo que uno de ellos afirmó: «en Paraguay no se echa del cargo a un juez por encerrar a la gente, por más que el motivo no sea del todo valedero; si se lo echa cuando busca proteger la libertad que debiera tutelar aunque tenga razón y no haga otra cosa que defender la Constitución».

El MNP encuentra en estas leyes especiales un obstáculo para la función de resguardo y tutela de derechos que corresponde a los jueces de garantía. No se puede coartar la posibilidad jurisdiccional de velar por el principio de excepcionalidad de la prisión en ningún caso. En igualdad de condiciones procesales todas las personas deben tener derecho al control jurisdiccional para ser eventualmente beneficiados con medidas menos coercitivas que a la prisión, sin importar el tipo de delito o las condiciones personales del sospechoso, ya que el carácter excepcional de la prisión deviene de un mandato constitucional por tanto superior a la voluntad del legislador. El peligro de fuga u obstrucción de la investigación siempre puede ser controlado con medidas y ninguna ley puede hacer una discriminación cuando la constitución no la hace.

La excepcionalidad es un rasgo constitutivo de la prisión preventiva por mandato de la ley suprema; ello es una garantía sometida a tutela jurisdiccional en la que el legislador no puede discriminar cuando por vía

98 «El Gobierno debería limitar el recurso a la detención preventiva, particularmente en los casos de delitos no violentos, leves y menos graves, y aumentar la aplicación de medidas no privativas de la libertad.» El uso extensivo de la prisión preventiva es contrario a la presunción de inocencia, agrava el hacinamiento y expone a los sospechosos a un medio ambiente de criminalidad e inseguridad». **(Recomendación a Paraguay del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, A/HRC/7/3/Add.3, 1 Oct. 2007, párr. 90 inciso p)**

de hechos el juez encuentre motivos para resguardar la vigencia de la Constitución de la República y poner a ciudadanos/as en igual de situación ante el proceso. Si para una persona procesada es suficiente cautela de coerción personal una medida sustitutiva por concurrir ciertos requisitos, en iguales condiciones, estos mismos requisitos no pueden ser insuficientes para otro procesado porque el legislador tase para ciertos tipos penales un derecho procesal que la misma constitución le reconoce. El MNP no sostiene una posición negadora de la prisión preventiva pues entiende que ella es necesaria para ciertos casos, en los que concurren los requisitos establecidos en la ley, lo que no se considera razonable es que la ley establezca la obligación de los jueces de dictarla en ciertos casos. So pretexto de evitar la corrupción, el efecto de estas normas de tasación de medidas alternativas y sustitutivas es negativo pues genera situaciones en las que se observa un anticipo de la pena -prohibido por nuestra legislación- y se contribuye al hacinamiento carcelario hoy vigente en el sistema carcelario paraguayo.

Reformas en el sistema penal y procesal

De acuerdo con la ley 2403 del año 2004 se estableció la Comisión de Reforma del Sistema Penal. Esta ley tiene el propósito de dar respuesta «al clamor ciudadano de exigir justicia por parte de los órganos encargados de aplicar y de frenar la delincuencia acrecentada últimamente en Paraguay».⁹⁹ En aquella oportunidad fueron presentadas 15 propuestas ciudadanas a pesar del escaso tiempo otorgado para la consulta ciudadana en aquella oportunidad.

La Ley N° 2403/2004 dio así como resultado las reformas del código penal, un código de ejecución penal que aún no fue sancionado y un proyecto de reforma código procesal penal que también quedó sujeto a estudio. Por la Ley 5140/2013, se reformuló la composición de esta comisión y se estipuló que en el plazo de un año de verificada su conformación, debería producir una propuesta de reforma del código penal y del código procesal penal.

El MNP deberá examinar y pronunciarse sobre todos los aspectos de esta reforma proyectada y que hacen a su mandato y competencia¹⁰⁰ al que se vinculará del modo más propositivo. Al respecto, considera oportuno manifestar las siguientes inquietudes:

- Recomienda se revisen todas las prohibiciones normativas que tasan las medidas alternativas y substitutivas a la prisión. Reitera la necesidad de una reforma de esta legislación para otorgar al poder jurisdiccional el pleno control de las circunstancias que corresponden a cada procesado para evitar, en la medida de lo posible, la aplicación de la prisión preventiva, reservando ésta a los casos ciertamente excepcionales.

99 Exposición de motivos del proyecto de ley que modifica el código procesal penal.

100 Es competencia del MNP hacer observaciones sobre la legislación vigente y los proyectos de ley de su competencia, (artículo 10, inciso «f» de la Ley N° 4288 del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura.

- Preocupa la ausencia de representantes de la sociedad civil, organizaciones, universidades, etc. en la elaboración de los instrumentos jurídicos que se pretenden examinar. La participación ciudadana de la que emergió la reforma del Código Penal y el Proyecto de reforma del Código Procesal Penal que quedó en estudio, no fueron lo suficientemente oportunas para provocar un debate de los temas que deben ser tratados. Los cuerpos jurídicos que de la anterior comisión surgieron deben ser íntegramente revisados a la luz del aporte ciudadano, que para esta oportunidad tiene que ser garantizado.
- Es necesario contar con conocimientos científicos aplicados en el análisis de nuestro sistema penal paraguayo para examinarlo y reformarlo. Maximizar la certeza científica y minimizar las creencias e ideologías«» debe ser una consigna de la legislatura cuando dialoga y reforma el sistema penal y procesal penal. Para cumplir este cometido es necesario tiempo y medios para el estudio científico y el debate participativo. El plazo de un año no resulta compatible con un programa serio de revisión de la normativa objeto de estudio.
- Escuelas como las del derecho penal de autor, doctrinas como las del derecho penal del enemigo, posiciones favorables al expansionismo penal, etc., fácilmente pueden llevar los esfuerzos de la legislatura por sendas que aumentarían las posibilidades de torturas y malos tratos que deben ser prevenidos.
- La adecuación plena del tipo penal de tortura a los estándares internacionales sigue siendo un reto que el Paraguay deberá encarar como aspecto del mandato que surge de la Ley N° 5140/2013. El actual tipo penal de tortura del modo definido en el código debe ser analizado y limitado en el marco de las definiciones comprendidas en las convenciones de ONU y de la OEA. Deben ser examinados todos los tipos penales que comprendan hechos similares a la tortura para evitar desprolijidades normativas que luego sean usadas para obtener impunidad ante la Tortura.
- El MNP observa que no fue incluida en el diseño de la comisión creada por la Ley N° 5149/2013. Se destaca que el MNP tiene facultades que obligan a un trabajo conjunto con esa comisión en todo lo concerniente a la legislación que se vincule con la prevención de la tortura. En este sentido recuerda que el mandato conferido al MNP es amplio y abarca diversos temas abordados por el derecho penal de fondo y el derecho procesal. Recomendamos que la Comisión Creada por la Ley N° 5149/2013 atienda las inquietudes manifestadas en este título y garantice canales de colaboración para que el MNP cumpla a cabalidad con su función.

Obligatoriedad de las recomendaciones del MNP

LEY 4288/11 DEL MNP Y LA REGULACIÓN LEGAL DE LA OBLIGATORIEDAD PARA AGENTES DEL ESTADO Y PARTICULARES DE COLABORAR

CON EL MISMO Y CUMPLIR SUS RECOMENDACIONES

El enfoque preventivo que caracteriza y conforma la labor del MNP tiene como una de sus herramientas más importantes la capacidad de formular recomendaciones. La labor de monitoreo, observación y análisis de todos los aspectos de la realidad de los distintos tipos y modalidades de encierro y custodia en el ámbito nacional se complementan con las recomendaciones que el MNP debe realizar con el objeto de superar situaciones fácticas o remover obstáculos jurídicos para la vigencia del respeto a la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad o en situación de restricción de libertad.

El legislador ha querido que las recomendaciones del MNP sean obligatorias¹⁰¹ y no meros consejos o sugerencias que queden a criterio de la institución que ha recibido la indicación u observación a ser cumplida.

La ley no sólo establece la obligatoriedad sino establece mecanismos para hacer efectivas estas recomendaciones (posibilidad de juicio ético a quien incumple estas recomendaciones)¹⁰² y a la vez la obligatoriedad para todo funcionario (sin distinción de rango o jerarquía) de colaborar con el MNP y la posibilidad de sancionar a quienes así no lo hagan en base a la normativa vigente para el efecto.¹⁰³

La norma establece además, que los entes públicos «ajustarán sus políticas y planes de ejecución para la implementación de la finalidad del protocolo en el campo de sus competencias», para que esto permita prevenir y erradicar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sobre todo, pero no únicamente, en los lugares de privación de libertad.¹⁰⁴

Por otro lado, los particulares obligados por alguna circunstancia a prestar su colaboración al MNP, cuando no lo hicieren, serán sancionados de acuerdo a la legislación penal vigente¹⁰⁵

101 Ley n° 4288/11 artículo 11

102 Ley n° 4288/11 artículos 28, 29, 30.

103 Ley n° 4288/11 artículo 5

104 Ídem.

105 Ídem.



Conclusiones

El MNP como institución enfrenta el reto de extender su labor preventiva a todo el ámbito nacional. En su primer año de gestión su capacidad de cobertura ha sido muy limitada por razones que se han explicitado: falta de recursos financieros, insuficiencia de personal, falta de movilidad entre otros, desconocimiento de su mandato por parte de algunas autoridades y funcionariado público. Para ello, en esta dimensión preventiva, es primordial analizar la forma en que impactan los factores de riesgo y la impunidad, ofreciendo una orientación correctora a los distintos actores involucrados a través de un diálogo constructivo y permanente, que, por otra parte, ha sido ya definido como el modo habitual de trabajo de esta institución.

En este sentido y con el fin de contribuir a la prevención de la tortura los malos tratos, se debe insistir en que tanto la tortura como los tratos crueles, inhumanos o degradantes están prohibidos por una serie de instrumentos internacionales y regionales que fueron ratificados por Paraguay. En el nivel normativo no existen mayores problemas pues la voluntad de la norma es clara y uniforme, más allá de algún que otro ajuste que pueda mejorarla.

Las agencias del Estado, como la misma sociedad civil deben tomar conciencia de la necesidad de un trabajo preventivo contra un modelo de violencia. La tarea del MNP, por mandato normativo es un imperativo transversal en las políticas públicas y una responsabilidad de cada agencia del Estado. En la medida que esto se comprenda, el ente podrá cumplir con su misión de ser una herramienta de articulación de esfuerzos, de registro y reflexión de situaciones sobre las que se requieren propuestas técnicas y políticamente viables. El desafío que resta no es poca cosa y el logro del propósito es el de la mayor trascendencia.

Por otra parte, el compromiso del Paraguay en contra de la tortura y demás tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes es aun necesario y de cumplimiento pendiente. Estos abusos de poder son situaciones que se dan cotidianamente en el ámbito del funcionamiento de muchas de las instituciones. Las víctimas predilectas son los que viven factores de exclusión social, la tortura viene de la mano de la exclusión y fomenta una sociedad de privilegios. En muchos casos son tratos que se hallan naturalizados, lo que contribuye a una insensibilidad social que no debe ganar campo y aceptación. La práctica naturalizada y la impunidad que la acompaña, amenazan la frágil democracia.

Se requiere la firme movilización hacia el cambio y el rechazo de toda crueldad desde el Estado; la repetición de estas arbitrariedades no puede permitir que se los identifique como barreras insuperables o como si no fueran problemas centrales del desarrollo humano integral, que impone como meta nuestra constitución al plantear dar vigencia al Estado social

de derecho. La historia del abuso de poder contra las comunidades campesinas desplazadas y los sectores sociales postergados, es parte de una espiral de violencia que disuelve las bases sobre las cuales podría construirse un país económica y ecológicamente sustentable.

La crisis del sistema carcelario¹⁰⁶ es más que un síntoma, un modelo que, con políticas punitivas pretende contener efectos que devienen de la ausencia de políticas de acceso a la salud, a la educación, al empleo, a la reforma agraria integral y otras. Se generan problemas propios de un Estado que fundamentalmente se hace presente para reprimir y no para promover calidad de vida y una cultura de paz fundada en la justicia.

Este sistema carcelario por otra parte nada tiene que ver con el constitucional y normativamente establecido. El encierro que existe es, por lo general inhumano además de ilegal. La falta de vigencia de la norma en este campo se hizo costumbre, a tal punto que jueces y fiscales se acostumbraron a la violación de la constitución y la ley de un modo cotidiano, degradando en la práctica su función jurisdiccional, transformándose en un aparato de justificación de actos de crueldad manifiesta. Las cuentas de perder pocas veces las carga el Estado y los que sufren las consecuencias son generalmente desapoderados que no inciden en el manejo de la fuerza, acumulada en aquellos que justifican con el encierro de pocos, la impunidad de los responsables de que el país viva niveles de insatisfacción de necesidades que deberían estar atendidas en un Estado social de derecho.

Los cambios sufridos por el sistema penal y la tendencia a configurarse en base a meras creencias -sin tomar en consideración los mandatos constitucionales y hechos comprobados- pueden ilustrar lo inútil que es insistir en la punición como panacea para responder ante la crisis de inseguridad que sufren las personas. El peligro es que se instale una opinión pública moralista que legitime la violencia sin el desarrollo de una capacidad crítica, que tiende a la inacción e impide respuestas que puedan plantear cambios estructurales y trabajos eficaces sobre las causas y no sobre los efectos.

En nombre de la seguridad se mantiene la violencia, se fomenta la barbarie y se prepara el camino del predominio del más fuerte en un Estado que se define desde sus prácticas como la manifestación de un poder de policía y por tanto al servicio de la desigualdad.

En este panorama, preocupa profundamente el planteo de reformas normativas del sistema penal; fácilmente se pueden transformar en una excusa para aumentar el dolor de los pocos que son afectados por el sistema de encarcelamiento y el drama de un sistema penal al que se pide el cumplimiento de finalidades que no le corresponden y que de hecho no se pueden cumplir. Estas reformas deben contar con datos ciertos que funden las opciones adoptadas para escapar de la ignorancia y los discursos criminológicos perimidos a los que históricamente vino respondiendo.

106 Cada seis meses ingresan 500 personas a las prisiones. La población penitenciaria crece en progresión alarmante. En el 2013, fueron 1000 y la progresión para el 2014 supera los 1.200 ingresos. (Fuente propia en base a los partes diarios del Ministerio de Justicia)

Igual predominio de la concepción de la ley como una mera mitología puede señalarse en lo que respecta al sistema que atiende a la niñez, la adolescencia y la de sectores sociales como son los adultos mayores, sean varones o mujeres. El modelo del encierro y la institucionalización cambió solo en las normas y aun no se encuentra plenamente vigente y asumido por las agencias con responsabilidades en la concepción y aplicación de políticas públicas.

Los pasos dados alientan a la esperanza, pero no satisfacen para cambiar los atavismos de una cultura de la violencia y el encierro, en virtud de las cuales la institucionalización sigue siendo la respuesta para atender lo que sale de lo «normal», enfocado desde el control y el sometimiento.

En este contexto, el encierro de seres humanos en Paraguay está signado por el abuso de poder. Por lo general se constituye en un modelo contrario a los compromisos asumidos por el Paraguay en la Convención a la que se debe el MNP.

Llevar luz para que los hechos sean visibilizados, reflexión para que los problemas sean encarados más allá de las apariencias y las recetas preestablecidas, coadyuvar para que se despierte conciencia y apliquen valores del Estado social de derecho en la atención de estos problemas es la tarea que corresponde seguir encarando para construir una sociedad libre de la crueldad del estado.

Recomendaciones a la sociedad civil

La ley Nº 4288/11 establece que el MNP debe formular recomendaciones a las autoridades estatales y a la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil y en especial las instituciones defensoras de los derechos humanos son parte fundamental para el fortalecimiento de los sistemas de protección de los derechos humanos. Su misión les permite colaboraciones y trabajos conjuntos con otras organizaciones civiles, con agentes estatales, con organismos regionales e internacionales con el objeto de garantizar los derechos humanos. Su misión y mandato son amplios, y usualmente incorporan a esta misión el combate a la tortura. En ciertos casos, son acciones de «reacción» a hechos aberrantes. El enfoque preventivo, suma una visión estratégica que daría mejor equilibrio a las acciones emprendidas.

Recomendaciones

- Continuar y fortalecer las estrategias de incidencia y vigilancia del cumplimiento de las sentencias internacionales emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las recomendaciones de los órganos de protección de los derechos humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en particular del Subcomité de Prevención de la Tortura y del Comité contra la tortura y en el ámbito nacional, del informe final de la Comisión de Verdad y Justicia; y del MNP.
- Considerar el establecimiento de observatorios de derechos humanos y en los ya existentes, incluir indicadores relacionados a las poblaciones que viven en contexto de encierro.
- Desarrollar proyectos que fomenten la difusión e internalización de los derechos y brinde información de las vías de reclamación ante vulneraciones.
- Promover proyectos que incluyan la capacitación en derechos humanos aplicados a las distintas funciones que ejercen los operadores del Estado, en particular aquellos vinculados a la privación de la libertad o custodia de personas: actores del sistema penal: jueces, defensores, fiscales y funcionarios de penitenciarías; además de personal policial y militar. A su vez operadores del sistema de protección: jueces, defensores y fiscales de niñez y adolescencia, jueces de paz, funcionarios de hogares de abrigo de niños y niñas y de adultos mayores, personal de blanco vinculado a la atención de personas con alguna discapacidad.
- Continuar fortaleciendo alianzas con instituciones del Estado que promuevan la evaluación de las políticas de seguridad ciudadana y de protección de personas en situación de vulnerabilidad, en especial aquellas que impliquen el encierro.
- Fomentar espacios para compartir las buenas prácticas de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- Colaborar en el diseño de programas que faciliten la reinserción social de personas que hayan ingresado al sistema penal.
- Promover proyectos que apunten el buen trato y respuestas alternativas al encierro, sobre todo con la niñez y adolescencia.
- Colaborar en el diseño de modelos de atención a adultos mayores y de personas con discapacidad, que prioricen alternativas distintas a la institucionalización.
- Impulsar la revisión o modificación de leyes que sean contrarias a los estándares internacionales de derechos humanos.
- Promover la participación efectiva de la ciudadanía en general, y en particular de aquellos grupos afectados por medidas de privación de libertad o custodia.
- Promover la responsabilidad de los medios de comunicación en el manejo de la información

Anexo I

Recomendaciones realizadas en este informe

A la Corte Suprema de Justicia

- Asegurar los recursos financieros y humanos requeridos para la implementación de la Acordada 834/13 que regula el procedimiento ante el abrigo institucional de niños, niñas y adolescentes.
- Establecer mecanismos de control de la aplicación de la Acordada 834/13.
- impulsar el estudio de la aplicación de las tipificaciones penales de tortura, lesión corporal y coacción (Art. 309, modificado por Ley N° 4.614/2012, 308 y 307 respectivamente del CP) por especialistas penales, en derecho internacional en derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, universidades y operadores de justicia, que puedan sentar criterios de diferenciación de las conductas que correspondan a un tipo penal u otro y en su caso requerir y trabajar por la derogación de los tipos penales que puedan crear confusiones o promover su reforma.
- Instar en lo atinente al «caso SENAD» a los jueces penales de garantías a respetar el principio de legalidad, y que en consecuencia los mismos se abstengan, en cumplimiento de la ley, de ordenar que las personas detenidas en casos de narcotráfico guarden reclusión (temporaria o permanente, como prevenidos o condenados) en dependencias de la SENAD.
- Instar a los juzgados penales de garantías a respetar el principio de legalidad, y que en consecuencia, los mismos se abstengan de dictar autos de prisión que ordenen la reclusión preventiva o el cumplimiento de condenas a pena privativa de libertad en dependencias policiales de cualquier tipo y de cualquier punto de la república.
- Instar a los juzgados de ejecución, en cumplimiento de la ley penitenciaria, a considerar un despoblamiento paulatino de las dependencias policiales donde guardan reclusión personas en cumplimiento de penas privativas de libertad.
- Instar a los jueces penales de garantías a ordenar el traslado paulatino a otros establecimientos penitenciarios, de las personas que cumplen prisión preventiva en dependencias policiales de cualquier tipo y de cualquier punto de la república.
- Instar a los tribunales de sentencia y a los tribunales de apelación en lo penal, a que se abstengan de determinar como lugar de reclusión definitiva de personas cualquier tipo de dependencia policial.

- Solicitar un procedimiento *amicuscuriae* a especialistas internacionales y nacionales, sobre la jurisprudencia nacional vigente en torno al art. 236 del CPP; que el MNP se ofrece a colaborar en ese proceso de consulta. En atención a lo que de esta consulta surja examine si corresponde enmendar rumbos, para proteger jurisprudencialmente el plazo de dos años existente en el referido art. 236 del CPP como el máximo de duración de la prisión preventiva.
- Realizar estudios sobre los índices de reincidencia en el sistema penal nacional.
- Dotar de medios a la Comisión Técnica de Apoyo a la Justicia Penal, para que organice un sistema de depuración de prisiones preventivas colaborando con las secretarías y juzgados en detectar prisiones fuera de plazos de ley, excesivos o infundados; y que éstos procedan a la revisión de oficio para las revocatorias que correspondan. Reglamentar por acordada el plazo en que los jueces de ejecución deben informar a los juzgados penales de garantías sobre lo emergente del ejercicio de sus funciones de vigilancia penitenciaria sobre los prevenidos. Instar a los juzgados penales de garantías que en base a la información proporcionada por los juzgados de ejecución tomen las medidas de revocatoria de prisión cuando éstas se tornen en una pena anticipada, o porque de hecho se impongan restricciones de derechos que no son los estrictamente necesarios para evitar la fuga. También deberán dar vigencia a las demás causales de revocatoria de la prisión preventiva. Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014.
- Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014.

Al Ministerio de la Defensa Pública

- Establecer mecanismos que aseguren que la defensoría de la niñez y la adolescencia cumpla con su rol de velar por la vigencia del conjunto de los derechos de las niñas y niños institucionalizados.
- Promover que el abrigo institucional no sea la primera medida a impulsar, para ello los equipos técnicos auxiliares deberán tener un sistema de turnos que les permita evaluar las posibilidades de otorgar medidas distintas a la institucionalización.
- Disponer la intervención de la defensa pública penal a partir de la aprehensión.
- Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014.

Al Ministerio Público

- Establecer mecanismos que aseguren que fiscalía de la niñez y la adolescencia cumpla con su rol de velar por la vigencia del conjunto de los derechos de las niñas y niños institucionalizados.
- Promover que el abrigo institucional no sea la primera medida a impulsar, para ello los equipos técnicos auxiliares deberán tener un sistema de turnos que les permita evaluar las posibilidades de otorgar medidas distintas a la institucionalización.
- Impulsar la formulación de una política criminal que enfrente la tortura, investigando, enjuiciando y logrando la sanción efectiva de los perpetradores. En ella debe asumir su rol de control sobre los abusos de poder de la policía nacional denunciando de oficio los hechos de tortura y garantizando que existan protocolos y unidades capaces de que se lleve una acabada investigación de estos hechos independientemente de la responsabilidad penal que corresponda a las personas que por cometer delitos y crímenes sean procesados y en ese ámbito sufren apremios indebidos.
- Impulsar medidas de protección en el marco de la Ley N° 4.083/2011 De Protección de Víctimas y Testigos, así como de las facultades del Ministerio Público conforme al Art. 10 de la Ley N° 1562/2000 Orgánica del Ministerio Público, para garantizar la protección de los testigos que formular declaraciones con valor probatorio de cargo en las investigaciones.
- Compilar las recomendaciones realizadas por los distintos organismos internacionales de derechos humanos y que les atañan con respecto a:
 - la situación de las instituciones penitenciarias y de los centros educativos para adolescentes;
 - la situación de la aplicación de la prisión preventiva desde el punto de vista de la labor de magistrados judiciales y agentes fiscales en lo penal;
- Emitir un instructivo dirigido a las unidades especiales antidrogas del Ministerio Público, para que en los casos en los que se hará uso de la fuerza en operativos contra el tráfico de drogas, lo haga acompañado de personal de la Policía Nacional, el cual es el único autorizado a hacer uso legítimo de la fuerza en tareas de carácter policial (aprehensión de personas, allanamientos, utilización de armas de fuego y otras similares). y que se abstengan en lo sucesivo de dictar órdenes de prisión (por más breve que sea el tiempo) en dependencias de la SENAD.
- Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014.

Al Poder Ejecutivo – Al Presidente de la república

- Ordenar a la máxima autoridad de la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD), se abstenga de utilizar su personal para operativos en los que se hará uso de la fuerza, sin acompañamiento policial, hasta tanto se cuente con el marco legal adecuado para ello, siempre que dicho marco legal no contravenga a su vez, las disposiciones constitucionales sobre la integración de la fuerza pública.
- Comunicar al poder judicial y al ministerio público que la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD) carece de facultades legales para tener bajo custodia a personas en sus instalaciones, por lo que no en lo sucesivo no podrá cumplir órdenes judiciales ni fiscales que impliquen la detención, custodia o reclusión de personas en sus dependencias, por el tiempo que fuere.
- Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014.

Al Ministerio del Interior y la Policía Nacional

- Establecer por resolución las condiciones mínimas de privación de libertad en dependencias policiales y el mecanismo de comunicación institucional para facilitar el derecho a la defensa y el cumplimiento de los plazos procesales, con las distinciones entre adultos y adolescentes.
- Recordar a través de una circular, la vigencia del «Manual de uso de la fuerza de la Policía Nacional», señalando que su incumplimiento acarrea faltas graves previstas en el Reglamento Disciplinario.
- Desarrollar cursos de formación y actualización sobre el «Manual de uso de la fuerza de la Policía Nacional» en los centros de formación policial en todos los niveles y talleres en todas las jefaturas policiales del país durante el año 2014.
- Disponer la comunicación de las detenciones a la defensoría pública penal de turno en todos los casos de los detenidos y detenidas que refieran no contar con un defensor público.
- Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014.

Al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

- Realizar los exámenes médicos con arreglo al principio de la confidencialidad médica en todos los hospitales y centros de salud, asegurando además la atención requerida. En casos excepcionales, que suponen un peligro para el personal médico, se podrían contemplar medidas especiales de seguridad, como la presencia de un funcionario de policía a poca distancia.
- Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014.

A la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia

- Diseñar e implementar una política de apoyo a las familias de origen de niños y niñas con riesgo o que ya se encuentren institucionalizados.
- Fiscalizar periódicamente las entidades de abrigo, asegurando el seguimiento de las medidas que deban ser implementadas

Al Poder Legislativo

- Revisar todas las provisiones normativas que tasan las medidas alternativas y sustitutivas a la prisión.
- Incluir a representantes de la sociedad civil, organizaciones, universidades, entre otros, en la Comisión creada por la ley 5149/2013.
- Promover la realización de estudios científicos sobre el comportamiento del sistema penal para identificar las normas que deben ser reformadas, las prácticas que deben ser denunciadas y las falencias orgánico-administrativas que deban ser superadas. Aplicar este conocimiento a las reformas normativas para que éstas sean realizadas a la luz de la realidad conocida científicamente.
- Adecuar plenamente el tipo penal de tortura a los estándares internacionales comprendidos en las convenciones de la ONU y de la OEA.
- Examinar en el marco de un amplio debate ciudadano, todos los tipos penales que comprendan hechos similares a la tortura para evitar desprolijidades normativas que luego sean usadas para obtener impunidad ante la tortura.
- Incluir a representantes del MNP en la Comisión Nacional para el estudio de la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario, creada por la ley 5149/2013 en el marco de las facultades otorgadas en el artículo 10 inciso F de la ley 4288/11.
- Presentar un plan de cumplimiento de dichas recomendaciones con plazos y metas concretas y presentarlo al MNP antes de la finalización del año 2014

Anexo II

Recomendaciones realizadas por el MNP a diferentes instituciones del Estado durante el año 2013

Poder Ejecutivo

Ministerio del Interior

Comisarías

- Recopilar y sistematizar información sobre casos de tortura, abuso o cualquier vulneración de derechos en los casos de traslados a las comisarías y de comunicación de estos hechos a la Fiscalía.
- Establecer un procedimiento que permita obtener información rápida y segura sobre la identidad de un detenido, de manera a evitar la «demora» del mismo en una comisaría.
- Estandarizar procedimientos que garanticen la comunicación al Ministerio de la Defensa Pública-Defensoría Penal de turno, en caso de que la persona detenida no cuente con un abogado particular
- Estandarizar procedimiento que garantice la comunicación entre la persona detenida y sus familiares o terceros
- Estandarizar un procedimiento para el tratamiento de adolescentes detenidos
- Incluir en el procedimiento de detención el examen médico de la persona detenida.
- Cumplir cabalmente la Resolución 176/11 de la Comandancia de la Policía Nacional (Libro de Registro de Detenidos).
- Garantizar la existencia de por lo menos una mujer policía en las comisarías durante toda la jornada, de manera a proveer una mayor garantía de seguridad a las mujeres detenidas.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad de las celdas, de manera que todas cuenten con piso, techo y paredes adecuadas, suficiente luz, acceso a agua potable y a servicios sanitarios, garantizando el respeto a las diferencias de etnia, género y edad de las personas detenidas.

Ministerio de Justicia

SISTEMA PENITENCIARIO

Penitencia Nacional de Tacumbú

Cierre temporal de las puertas de acceso

- Cerrar las puertas de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, no permitiendo el ingreso de nuevos internos, sin perjuicio de los egresos, haciendo uso de sus facultades como autoridad administrativa penitenciaria y estableciendo un tope a la población de esta penitenciaría. Esta debe ser la primera medida de un conjunto de acciones que mejoren las Condiciones de reclusión y el trato a su población, ínterin se concrete su clausura definitiva.

Separación de condenados y procesados

- Diseñar un plan de reubicación de personas condenadas como podría ser en el Pabellón Libertad, con los ajustes arquitectónicos, financieros, de recursos humanos y técnicos requeridos

Revisar el procedimiento de admisión y ubicación de internos

- Asignar un equipo técnico la evaluación respectiva y sobre todo el registro documental de los criterios y decisiones adoptadas en cada caso, de manera a evitar las arbitrariedades y la corrupción en este proceso, asegurando el cumplimiento de la obligación legal de aplicar determinados criterios de clasificación, y una serie de evaluaciones al interno recién ingresado, previo a su ubicación en un sector.



Prevención de incendios y otros tipos de siniestros

- Elaborar y aplicar un programa de prevención de incendios y otro tipo de siniestros que puedan resultar de la situación edilicia del establecimiento, en la mayor brevedad posible.

Clausura y demolición de «Alcatraz»

- Clausurar y demoler las celdas de castigo del pabellón denominado Alcatraz.

Mantenimiento de la Infraestructura

- Realizar el mantenimiento edilicio con base en un estudio técnico que considere las necesidades de infraestructura urgentes, especialmente para la provisión de agua potable, la eliminación adecuada de desechos, desagüe y otros peligros a los que expone la situación edilicia.

El acceso a las «privadas» sin discriminación

- Revisar la resolución que regula el procedimiento para el acceso a las visitas íntimas, eliminando cualquier forma de discriminación en el acceso a este servicio, en particular por orientación sexual y asegurar su gratuidad.

Proceso de sanción y control de su aplicación

- Asegurar un debido proceso previo al dictado de cualquier sanción disciplinaria a los internos, previendo el registro del proceso de aplicación. Se monitoreará la vigencia de esta recomendación con apoyo de los jueces de ejecución y el MDP.

Con relación a la alimentación

- Establecer mecanismos que aseguren la correcta utilización de todas las provisiones alimenticias, en particular un mayor control en el circuito de entrega y distribución de los mismos.
- Mejorar las condiciones edilicias del espacio destinado al depósito y a la cocción de los alimentos, con suficiente provisión de cacerolas y enseres; de agua y elementos de limpieza y desinfección, además de la instalación de extractores de aire.
- Coordinar con el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), la adecuación sanitaria de las instalaciones y la transferencia técnica de los estándares y exigencias en el manejo de alimentos para colectividades.

Con relación al personal penitenciario

- Implementar mejoras de las condiciones laborales del personal penitenciario a través de un plan de dignificación y adecuación salarial en base a indicadores de gestión por parte de los mismos.
- Diseñar e implementar una escuela de formación del personal penitenciario, como una carrera profesional en el ámbito civil, superando toda influencia militar en la estructura, formación y funcionamiento.

Con relación al sistema informático

- Asegurar el acceso a tecnología apropiada, computadoras, redes y software que permita la gestión de la información sin duplicación de datos.
- Implementar un sistema de gestión de datos de los internos a ser implementado en todos los institutos con información para identificaciones y sistemas de captura de huellas y fotos.
- Interconectar las distintas penitenciarías con la Dirección de Establecimientos Penitenciarios y de Ejecución Penal, a fin de tener disponibilidad de la información y que pueda ser utilizada por todas las instituciones, tendiendo a la compatibilidad con los otros sistemas informáticos ya existentes en la Policía Nacional (Departamento de Identificaciones, Interpol) sistema del Poder Judicial.

Con relación al acceso a la salud

- Definir criterios para incluir a las personas como portadoras de trastornos mentales.
- Realizar un censo cuantitativo de la población afectada por trastornos mentales.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales vigentes en cuanto a la imputabilidad, la judicialización, la defensa, entre otras que afectan a las personas portadoras de trastornos mentales. Incluyendo lo referente a inhabilitación e interdicción, con la consecuente designación de representantes legales para las funciones de tutela y curatela.
- Proponer e implementar espacios institucionales extra muros que puedan dar asistencia integral a estas personas.
- Ampliar la cobertura de la asistencia sanitaria a 24 horas y todos los días de la semana, verificando el cumplimiento con la asistencia de profesionales en los turnos asignados.
- Reforzar la coordinación interinstitucional con el MSPBS para la atención a la salud general, como en particular para programas específicos implementados por la Dirección General de Programas de modo a que la población privada de libertad también sea beneficiaria de los mismos.
- Realizar estudios epidemiológicos, que incluyan datos e informaciones de enfermedades más frecuentes.
- Ofrecer, en coordinación con el MSPBS, con regularidad, el servicio de pruebas rápidas para la detección de casos de VIH, SIDA y otras ITS y su oportuna atención, en el marco de la legislación vigente.
- Adecuar, en calidad y cantidad disponibles, los medicamentos conforme a los requerimientos.
- Crear un sistema de registros, con valor de actas de monitoreo y seguimiento, del circuito de medicamentos, en especial de los de uso psiquiátrico, desde el pedido, la adquisición, la provisión, el traslado, el almacenamiento, la distribución, hasta la administración final a los pacientes. El mismo debe dejar constancia de la variedad (tipo), dosis diaria y duración de las indicaciones.

- Confeccionar protocolos de historia médica, a ser completados. Cumplir las disposiciones vigentes en relación a exámenes médicos completos al ingreso de cada interno.
- Capacitar y exigir la aplicación y utilización de la Declaración de Malta de la Asociación Médica Mundial en casos de internos que decidan hacer huelga de hambre.
- Capacitar, instruir y obligar a la puesta en vigencia y utilización del Protocolo de Estambul, para detectar y documentar las situaciones de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Al mismo tiempo establecer la obligatoriedad del personal de salud, de documentar y denunciar los casos de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Diseñar e implementar un manual y protocolo de procedimientos en casos de necesidades de derivación urgente, marcando el circuito de recorrido, registro, desde la orden de traslado, recepción y medidas terapéuticas adoptadas, hasta su regreso, incluyendo las condiciones en que son retornados los internos que hayan recibido tratamiento y/o se les haya practicado estudios en alguna institución extra muro.

Con relación a poblaciones en situación de vulnerabilidad:

- Travestis y transgéneros
 - Mejorar las condiciones de habitabilidad del pabellón al cual están asignadas las personas travestis y transgénero.
 - Capacitar al personal penitenciario sobre derechos humanos y no discriminación, y en particular las obligaciones establecidas en la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en forma sistemática.
- Indígenas
 - Incorporar en la ficha de registro de internos datos referidos a la identidad étnica, pueblo y comunidad de pertenencia e idioma o lengua hablados, a fin de identificar a las personas indígenas que pudieran requerir atención acorde con su identidad cultural, por parte de la institución penitenciaria.
 - Asegurar que los internos indígenas en particular, cuenten con Defensa Pública.
 - Evaluar en conjunto con el Instituto Nacional del Indígena (INDI) la posibilidad de establecer un modelo penitenciario acorde a los derechos y garantías del Capítulo V de la Constitución de la República.

Correccional de Mujeres «Casa del Buen Pastor»

- Diseñar y aprobar un procedimiento que regule el traslado de los y las internas, basado en el principio de legalidad, que garantice la comunicación al Juez natural y a los familiares de la persona trasladada.
- Reasignar los guardias varones a áreas que no permitan el contacto directo con las internas.
- Revisar y realizar los ajustes necesarios a la resolución que establece el procedimiento para el acceso a los medios de prensa por parte de los y las internas.
- Diseñar y aprobar un protocolo de intervención que prevea distintos niveles de conflictividad con una respuesta acorde para cada caso, priorizando la mediación y el diálogo, y en última instancia la utilización de la fuerza.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

ADULTOS MAYORES

- Realizar una inspección médica personal e integral para determinar el estado sicofísico de cada interno/a y de acuerdo a ello recibir una alimentación adecuada y participar en actividades psicofísicas para el mantenimiento del área cognitiva.
- Dotar, en el menor tiempo posible, de cédulas de identidad a la población adulta mayor internada, para garantizar su derecho a la identidad, así como para la gestión de la pensión establecida por la ley.

Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia

- Regularizar la inscripción de los hogares y sistematizar las visitas de supervisión
- Elaborar un registro preciso de la ubicación de las entidades y número exacto de quienes alberga. Esta medida favorecerá la inspección y el control periódico a todos los hogares para detectar y prevenir situaciones que generan la vulneración de derechos.
- Extremar el Cumplimiento de la medida de abrigo
- Establecer un control efectivo para que la institucionalización de una niña, un niño o adolescente se cumpla mediante una orden judicial, sin excluir la posibilidad del ingreso voluntario.
- Asegurar la temporalidad de la medida mediante un registro de las visitas de oficio que obligatoriamente deben cumplir los juzgados de niñez y adolescencia. Determinar mecanismos de rendición de cuentas acerca del cumplimiento de la medida de abrigo.
- Dotar de certificado de nacimiento y de cédula de identidad a toda la población institucionalizada.
- Garantizar el Derecho a una familia
- Impulsar políticas públicas de fortalecimiento de las familias, en especial de las que se encuentran en condición de vulnerabilidad para:
- Promover la permanencia, siempre y cuando sea posible, de niñas, niños y adolescentes en sus núcleos parentales de origen.
- Promover el mantenimiento del vínculo parental de la población institucionalizada para facilitar la reinserción en sus núcleos familiares o su inserción en familias por adopción.
- Prever, cualquiera sea el caso, un subsidio estatal con acompañamiento técnico. –
- Establecer plazos concretos a los agentes judiciales acerca de los permisos de visita que deben otorgar a los niños, niñas y adolescentes con madre o padre privados de libertad o que sufran de alguna discapacidad.
- Mejorar las Condiciones de vida

- Responder interinstitucionalmente a los requerimientos de las entidades de abrigo acerca del número de funcionarios/as y su formación personal y profesional. Instituir un código de conducta y un manual de orientación sobre la atención en la primera infancia y un espacio de apoyo y contención para quienes conforman el equipo de atención directa a niños, niñas y adolescentes.
- Garantizar la escolarización de la población albergada en las entidades de abrigo mediante un registro y control. En relación a la alimentación, existe necesidad de respetar los estándares establecidos por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición. En el área de salud, el ente rector deberá rediseñar el sistema de atención para desde una visión integral que responda a los requerimientos de la población adolescente y de la que sufre algún tipo de discapacidad.
- Reglamentar sistemas que permitan que quienes viven en situación de abrigo puedan presentar sus preocupaciones y demandas a las autoridades de las entidades y a las instancias judiciales intervinientes. La participación deberá incluir la comunicación con la comunidad en la cual está asentado el hogar.
- Recomendar, atendiendo a la situación social, iniciar el mantenimiento por etapas, de acuerdo a las prioridades desde una perspectiva de derechos.
- Determinar mediante un instructivo los procedimientos a realizar frente a una denuncia de vulneración de derechos de niños/as en situación de abrigo para que se cumpla con rapidez la fiscalización prevista en el artículo 41 inciso f del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Poder Judicial

Corte Suprema de Justicia

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

- Crear un mecanismo estandarizado que establezca la obligación de priorizar medidas de protección distintas al abrigo institucional y cuando ésta deba cumplirse que tenga como base un procedimiento estandarizado con plazos perentorios para la intervención de los auxiliares especializados

SISTEMA PENITENCIARIO

- Racionalidad del uso de la prisión preventiva
- Elaborar una acordada que oriente a la magistratura, en particular a la de garantías, para optimizar la aplicación de las medidas cautelares de coerción personal en el marco de lo estrictamente necesario.
- Llamar la atención sobre la necesidad de que el tiempo de la etapa investigativa sea razonable, sobre todo en los casos de flagrancia, en los que no resulta razonable otorgar 6 meses, como se acostumbra. Que los juzgados penales de garantías deben utilizar la reclusión como última vía, sobre todo en los casos de procesados que presenten adicciones a sustancias o con indicios de trastornos mentales, donde deberán priorizar la sujeción voluntaria a tratamientos de salud en los espacios habilitados para tal efecto.
- Instar a las Cámaras de Apelación para que en el marco del análisis y resolución del recurso de apelación general interpuesto contra resoluciones que dispongan la prisión preventiva, controlen que los autos que aplican prisión contengan un claro fundamento de la medida con relatos de hechos, fundamentos probatorios y argumentos jurídicos, según el artículo 242 del CPP.



PRISIÓN SIN FUNDAMENTOS

- Prever un sistema en virtud del cual la CSJ sea informada sobre la sistematicidad de la aplicación de prisión sin fundamentos, para tomar la decisión de auditar las reincidencias, en su caso, acusar o no al magistrado correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM).
- Fortalecimiento de la Comisión Técnica de Apoyo al Sistema Penal
- Fortalecer la Comisión Técnica de Apoyo al Sistema Penal, para mejorar el sistema de gestión jurisdiccional del área.
- La defensa de la actividad jurisdiccional como garantía de control sobre la prisión preventiva
- Garantizar el respeto a la independencia judicial, de tal manera a ser efectivo el control jurisdiccional para la vigencia efectiva del artículo 19 de la Constitución de la República en cada caso particular analizado por los juzgados y tribunales; velar por la igualdad de todo/a procesado/a en el acceso a ese control jurisdiccional.
- Solicitar un dictamen a la Comisión Técnica de apoyo al Sistema Penal y a otros especialistas que consideren, sobre la necesidad de hacer uso de su iniciativa legislativa para requerir la modificación de las leyes que tasan la aplicación de medidas alternativas y sustitutivas a la prisión. El MNP ofrece su colaboración en este marco.
- El control del ejercicio de la jurisdicción de ejecución
- Realizar el control periódico que corresponde en ley y además una auditoría de gestión de los juzgados de ejecución penal. El objetivo es asegurar el cumplimiento del rol asignado a los mismos, tanto en relación a los prevenidos como a los condenados. Dicha auditoría debería contemplar especialmente el control de la concurrencia de los magistrados de ejecución a Tacumbú, las acciones que los mismos realizan para el cumplimiento de sus funciones asignadas por ley y las decisiones que los mismos toman en los casos de pedidos de libertad condicional.

Ministerio Público

SISTEMA PENITENCIARIO

- Instrucción general que propicie la racionalidad en el requerimiento de la prisión preventiva
- Dictar un instructivo general en un plazo no mayor de un mes de notificado este informe, que recuerde a los y las agentes fiscales que conforme a derecho sólo podrán requerir prisión preventiva, si se encuentran en condiciones de exponer elementos de sospecha suficientes y verificables que vinculen directamente al imputado, además de ofrecer la prueba que existe peligro de fuga y obstrucción de la investigación para formular tal requerimiento, que la violación de este deber constituye mal desempeño de la función fiscal.

PROGRAMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL

- Diseñar e implementar un programa de protección a víctimas y testigos de tortura en contexto de encierro.
- Monitoreo de los procesos seguidos a funcionarios del Penal de Tacumbú
- Implementar un monitoreo a través de la Fiscalía General Adjunta de Derechos Humanos de los procesos abiertos a funcionarios de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú

Ministerio de la Defensa Pública

SISTEMA PENITENCIARIO

- Organización de un sistema eficaz de información para los internos de Tacumbú.
- Establecer mecanismos de control que aseguren la visita semanal obligatoria de los y las defensores/as públicos a Tacumbú. Examinar la posibilidad de que el MDP habilite una oficina de información para procesados y condenados en Tacumbú.

EL CONTROL DE CALIDAD DE LA DEFENSA PÚBLICA

- Organizar un sistema de evaluación de gestión para controlar la calidad del trabajo defensivo técnico en el ámbito penal y tomar las medidas que correspondan.
- Difusión de datos respecto el cumplimiento de la obligación de visita a los establecimientos penitenciarios.
- Publicar a través de su página web los registros de concurrencia de los y las defensores/as a las penitenciarias. Informar de estos datos en su memoria anual. Comunicar la nómina de quienes no cumplen estándares mínimos pre-establecidos al Consejo de la Magistratura.



Poder Legislativo

SISTEMA PENITENCIARIO

- Prever las necesidades presupuestarias que demandan las reformas legislativas. El MNP recuerda al Poder Legislativo la necesidad de que antes de la sanción de leyes que puedan incidir en el aumento de la población penitenciaria, se haga un estudio acabado de sus efectos. Deberán prever los recursos necesarios para que el Estado pueda recluir en condiciones de respeto a la dignidad de los internos/as que ingresen al sistema en virtud a dichas leyes. Así mismo la necesidad de dar plena vigencia al Artículo 19 de la Constitución de la República con toda legislación que se sancione en torno al funcionamiento del sistema penal.
- Revisión de las leyes que tasan la facultad jurisdiccional. El MNP exhorta a que el Poder Legislativo solicite a la Comisión Técnica de apoyo al sistema penal, un dictamen sobre los problemas prácticos que generan las tasaciones a las posibilidades de aplicar medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva, a fin de llevar a cabo los ajustes normativos que aseguren mayor garantía y eficiencia del sistema penal.



Lista de siglas

APT	Asociación para la Prevención de la Tortura
CAT	Comité contra la tortura
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CODEHUPY	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CPP	Código Procesal Penal
CP	Código Penal paraguayo
CR	Constitución de la República
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DDHH	Derechos Humanos
DEGEPEP	Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal
JEM	Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados
MDP	Ministerio de la Defensa Pública
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPCAT	Protocolo facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
SENAD	Secretaría Nacional Antidrogas
SPT	Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
UNCAT	Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes





El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) fue creado por la Ley 4288/2011, conforme al mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, para prevenir prácticas de torturas y proteger a las personas privadas de su libertad o en situación de encierro que pudieran sufrir tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Es una institución con independencia y autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines.

Los mecanismos de prevención han sido creados en varios países del mundo ante la necesidad de adoptar nuevas medidas para alcanzar los objetivos de la Convención contra la Tortura y fortalecer la protección de las personas privadas o afectadas en su libertad.

 (595 21) 442 993/ 4

 www.mnp.gov.py

 MNP.Paraguay

 @mnpparaguay

 comunicacion@mnp.gov.py