



## ACUERDO DE COOPERACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DEL COMITÉ PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

En la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay a los dos días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno; la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, en adelante el “**CSJ**”, representado por el señor Presidente – Ministro S.E. Don **CÉSAR DIESEL JUNGHANNS**, con domicilio en Alonso y Testanova, de la ciudad de Asunción; el **MINISTERIO PÚBLICO**, en adelante la “**MP**”, representado por la Fiscal General del Estado, S.E. Doña **SANDRA QUIÑÓNEZ**, con domicilio en Chile esq. Avda. Ygatimi, de la ciudad de Asunción; el **MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA**, en adelante el “**MDP**”, representado en este acto por la Defensora General, Abg. **MARÍA LORENA SEGOVIA AZUCAS**, con domicilio en la Avenida Aviadores del Chaco N° 2462 – Edificio Aura, entre Avda. Santa Teresa y San Blas, de la ciudad de Asunción; y, el **MINISTERIO DE JUSTICIA**, en adelante el “**MJ**”, representado por la Señora Ministra, S.E. Doña **CECILIA PÉREZ RIVAS**, con domicilio en Avda. José Gaspar Rodríguez de Francia esq. EE.UU, de la ciudad de Asunción; conjuntamente denominada **LAS PARTES**; convienen en suscribir el presente Acuerdo de Cooperación;

### INTRODUCCIÓN

El rápido crecimiento de la población privada de libertad constituye uno de los mayores desafíos que enfrentan los sistemas de justicia penal a nivel global.

Los factores que contribuyen a la sobrepoblación carcelaria son diversos, pero en general el volumen de la población reclusa de un país está determinado por las políticas de justicia penal que se basan principalmente en el encarcelamiento y sentencias que conllevan largos períodos de privación de libertad, más que por ser un reflejo de las tasas reales de delincuencia. Las medidas para reducir la sobrepoblación carcelaria dependen de la situación de cada Estado y de cada sistema de justicia penal, pero las mismas deben formar parte de una estrategia integral para asegurar que el encarcelamiento sea utilizado como último recurso, y no recurrir al incremento de la capacidad del sistema carcelario como primera y principal solución.

En el transcurso de los últimos 29 años se han producido importantes cambios en el ámbito legislativo en Paraguay. Algunos fueron claves para la reestructuración de la Justicia y la implementación del modelo garantista del sistema penal, adoptado por la Constitución de 1992. Estos fueron: el Código Penal que entró en vigencia en 1998, el Código Procesal Penal en 1999 y el Código de Ejecución Penal en el 2015.

  
**MARÍA LORENA SEGOVIA**  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública

  
**CECILIA PÉREZ RIVAS**  
Ministra  
Ministerio de Justicia

  
**SANDRA QUIÑÓNEZ**  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público

  
**CÉSAR DIESEL**  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia



Si bien los cambios legislativos han significado un avance importante, esto no necesariamente se ha traducido en transformaciones reales y efectivas hacia las personas privadas de libertad, sobre todo con relación a las condiciones de detención o sus situaciones procesales.


Los niveles de hacinamiento producen precarias condiciones de privación de libertad. Esta realidad persiste en la actualidad, lo que reafirma que los esfuerzos realizados en este ámbito, aunque significativos, aún no son suficientes para abordar el complejo problema penitenciario.

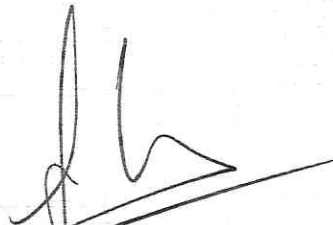
Con base en lo anterior, la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad juega un papel crucial, y constituye una temática que no solo debe analizarse en sede de política penitenciaria (criminalización terciaria), como consecuencia de la condena impuesta por un Juez Penal, sino también debe irradiar la política de investigación y juzgamiento (criminalización secundaria), reconociendo que también se administra justicia cuando se aplica un principio de oportunidad o se declara la inocencia de una persona. A su vez, en cuanto a las sentencias condenatorias, estas no siempre deben llevar aparejada una pena privativa de la libertad e incluso esta consecuencia se puede conmutar en virtud de la concesión de subrogados penales.

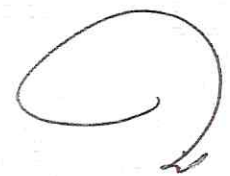
Para evaluar las medidas existentes, identificando sus aciertos y desaciertos, así como las posibles modificaciones en procura de su mejoramiento y la implementación de otras medidas alternativas, LAS PARTES consideran oportuna la conformación de un **COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL (CTI)**. Esto por cuanto para llegar a la implementación de las medidas de política criminal propuestas, hace falta establecer un dispositivo de articulación estable entre todos los actores de la cadena penal.

La coordinación operativa del CTI se sugiere que pueda ser a cargo de un experto europeo que haya impulsado mecanismos similares en Europa como en América latina. El PACCTO pondrá a disposición además, hasta el lanzamiento del CTI un experto local para facilitar esta coordinación. Sucesivamente los integrantes del CTI podrán decidir y establecer la mejor fórmula para apoyar los trabajos de coordinación del CTI.

  
**MARÍA LORENA  
SEGOVIA**  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública

  
**CECILIA PÉREZ RIVAS**  
Ministra  
Ministerio de Justicia

  
**SANDRA QUIÑÓNEZ**  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público

  
**CÉSAR DIESEL**  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia

## OBJETIVOS DEL CTI

1. Establecer un sistema de recopilación y análisis de datos.

Es necesario conocer y analizar en profundidad la tipología de la población detenida, de manera que se puedan detectar: las características y el perfil social de las personas detenidas, el tipo de delito cometido, el tiempo transcurrido en prisión preventiva, la duración de las sentencias, los gastos de la detención en la cárcel.

Debería realizarse un análisis similar de las medidas alternativas aplicadas y en curso, y completarse con la recolección de datos (también a través de proyecciones) sobre las consecuencias económicas y sociales de su aplicación.

2. Sensibilizar la opinión pública y los decisores políticos sobre la necesidad de financiar las medidas alternativas.

Compartir los datos con las fuerzas políticas para iniciar e implementar un cambio legislativo claro y coherente, orientado tanto a la aplicación más amplia posible de medidas alternativas a la detención, teniendo en cuenta regímenes diferenciados, como por ejemplo los autores y partícipes en materia de criminalidad organizada. Al fin de lograr un consenso público, los representantes de la política y las instituciones deberían comunicar y explicar debidamente las limitaciones y beneficios financieros, morales y prácticos de la adopción de programas alternativos a la prisión también como de los instrumentos de lucha al crimen organizado.

La introducción de medidas alternativas requiere la financiación de estructuras administrativas y recursos humanos con costos que deben planificarse, no sólo en la fase inicial, sino también para asegurar su continuación.

3. Implementar un sistema de medidas alternativas en todas las fases del procedimiento penal.

Se debe prever un período de mediano a largo plazo para su realización, pero debe ser supervisada y evaluada en el curso de los trabajos, también con el fin de verificar los efectos del impacto progresivo de la ampliación de las medidas alternativas, en lugar de la detención, y cómo son realmente adecuadas para reducir el hacinamiento (cada seis meses).

MARÍA LORENA  
SEGOVIA  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública

CECILIA PÉREZ RIVAS  
Ministra  
Ministerio de Justicia

SANDRA QUIÑÓNEZ  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público

CÉSAR DIESEL  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia

#### 4. Promover una reforma del sistema penal.

Estudio de la posibilidad de reformar progresivamente la política penitenciaria a través de:

- la despenalización de ciertas infracciones menores, reducción de las penas para los delitos cometidos sin violencia contra la persona y que no sean cometidos por razones de criminalidad organizada, con aplicación normalmente directa de medidas alternativas; prever tipos de delito autónomos para los delitos más graves de la delincuencia organizada que obstaculizarán la concesión de medidas alternativas y la posible asignación de sus autores a circuitos penitenciarios especiales.
- prever la cárcel como último recurso y elegir la medida alternativa como camino preferible a la prisión;
- un programa estructurado de seminarios y cursos de capacitación, dirigido a todos los que participan en la aplicación de la reforma: desde los jueces hasta todos aquellos que, aunque con diferentes niveles de responsabilidad, participan en la aplicación de las normas para garantizar su aplicabilidad;
- la reforma también debería llegar a incluir planes de intervención fuera del sistema de justicia penal, en materia de servicios sociales y del sistema de salud, previendo y aplicando programas de justicia restaurativa y mediación penal; también es oportuno involucrar la comunidad en la ejecución penal, especialmente extra carcelaria (asociaciones de voluntarios).

#### ACCIONES A IMPLEMENTAR POR PARTE DEL CTI

Las acciones finalizadas a la intervención contra el hacinamiento a través de las medidas alternativas se pueden indicar en las siguientes y se pueden dividir en propuestas de tipo cultural, de buenas prácticas, de reforma normativa; la realización de algunas es necesaria, la de otras deseable.

#### De Sensibilización y creación de un entorno favorable (Corto y Mediano Plazo).

- 1) Organización de encuentros y seminarios con difusión mediática y con participación de periodistas y académicos sobre el problema del hacinamiento y la necesidad de la implementación de las medidas alternativas, con el objetivo del cambio del punto de vista de la opinión pública.



**MARÍA LORENA SEGOVIA**  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública



**CECILIA PÉREZ RIVAS**  
Ministra  
Ministerio de Justicia



**SANDRA QUINÓNEZ**  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público



**CÉSAR DIESEL**  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia

- 2) organización de cursos de formación profesional para jueces y fiscales centrados con el mismo objetivo, de encuentros con la finalidad de formar una idea común de los delitos y casos por los cuales pedir/aplicar la prisión preventiva;
- 3) estrategia de comunicación como prioridad, basada sobre todo sobre las consecuencias negativas, para toda la sociedad, de las malas condiciones de privación de libertad debidas al hacinamiento: para la opinión pública, normalmente poco interesada a los derechos de los que no han respetado los derechos de otros (las víctimas), es más importante saber que si no es posible un tratamiento eficaz los condenados van a salir de prisión peores y más peligrosos que cuando ingresaron;
- 4) formar jueces y académicos con el objetivo de que consideren que la pena principal no es solo la carcelaria sino también las alternativas.

#### Para la programación operativa de las medidas (Corto y Mediano Plazo)

- 1) Recopilación de estadísticas sobre la reincidencia: número y porcentaje de reincidentes entre los que han cumplido su pena en prisión y entre los que han beneficiado de medidas alternativas, para demostrar que ese número es inferior entre los segundos (lo que siempre pasa, sobre todo cuando haya recursos para suportar dichas medidas);
- 2) atribución de más recursos por una parte a las autoridades encargadas de la vigilancia sobre los que están sujetos a medidas alternativas de modo que esa sea efectiva y por otra parte a las autoridades encargadas del tratamiento y de la reinserción de los detenidos y de los condenados admitidos a medidas alternativas para que su reeducación sea efectiva también.

#### Propuestas que requieren cambios normativos (Mediano y Largo Plazo)

Se nombraron anteriormente las medidas judiciales que se recomienda adoptar. Hay que tomar en cuenta que algunas son de más rápido alcance, mientras que para otras se necesitan cambios normativos más profundos.

De igual manera, el detalle de las acciones tendientes a la activación del Comité Técnico Interinstitucional (CTI) se encuentra detallado en el Anexo I del presente documento.



MARÍA LORENA  
SEGOVIA  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública



CECILIA PÉREZ RIVAS  
Ministra  
Ministerio de Justicia



SANDRA QUIÑÓNEZ  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público



CÉSAR DIESEL  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia



## METODOLOGIA DE TRABAJO

- a) Organización por grupos de trabajo que podrían focalizar su atención en los principales temas indicados.

El Comité estará subdividido en grupos de trabajo cada uno de los cuales estudiará e implementará proyectos de propuestas de enmienda legislativa, con el objetivo de una mayor implementación de medidas alternativas en cada una de las etapas del proceso penal. Por ejemplo, se puede instituir grupos diferentes encargados de:

- estudio (también comparado) de las medidas alternativas en las diferentes fases del proceso hasta la ejecución de la condena;
- autores de delitos de criminalidad organizada (estudio, también comparado, reformas, adaptación a las necesidades de Paraguay);
- tutela de la salud en las prisiones y medidas alternativas específicas (enfermos, enfermos psíquicos, drogadictos, etc.)
- seleccionar/elegir/fortalecer/formar las entidades encargadas de la ejecución de medidas alternativas (Servicio penitenciario, Servicios sociales, Servicios sanitarios)

Cada grupo tendrá que ocuparse, también mediante la creación de subgrupos, de la aplicación/modificación del sistema legislativo y del sistema administrativo, de la recopilación de datos, de la verificación de las soluciones propuestas según etapas establecidas.

Se puede establecer que los grupos de trabajo elaboren uno o más protocolos interinstitucionales para la concesión y ejecución de medidas alternativas a la detención, con una división clara de las tareas de las instituciones involucradas, según los objetivos posibles con la legislación vigente y establezca divisiones temporales precisas.

A su vez, se puede prever que los grupos de trabajo propongan eventuales cambios reglamentarios que surjan de la comparación como particularmente necesarios para alcanzar los objetivos perseguidos.

  
**MARÍA LORENA SEGOVIA**  
 Defensora Gral.  
 Ministerio de la  
 Defensa Pública

  
**CECILIA PÉREZ RIVAS**  
 Ministra  
 Ministerio de Justicia

  
**SANDRA QUIÑÓNEZ**  
 Fiscal Gral. del Estado  
 Ministerio Público

  
**CÉSAR DIESEL**  
 Presidente  
 Corte Suprema  
 de Justicia



- b) Identificar una periodicidad continua en los encuentros para la primera Mesa Interinstitucional y también una convocatoria periódica para monitorear los resultados logrados y para mantener una relación constante de colaboración y confianza mutua;
- c) organizar eventos públicos: en particular un evento público inicial para presentar el proyecto a la opinión pública y a la prensa al que le seguirá un evento público final que presente los protocolos elaborados.
- d) planificar posibles viajes de estudio para algunos miembros de cada grupo de trabajo en países donde se experimenten formas interesantes de resolver los problemas propuestos, tanto en América Latina como en países de la Unión Europea;

### ETAPAS PARA LA ACTIVACION DEL CTI.

El primer objetivo es el establecimiento del Comité técnico en el que participen las entidades institucionalmente involucradas en la ejecución penal.

La creación de CTI se hará mediante acto administrativo por parte del Ministerio de Justicia. Con el objetivo de lograr consensos entre los actores del sistema, se convocará a una reunión en la que se debata sobre su creación y el protocolo para su implementación.

En un plazo mediano (2 meses) cada entidad indicará su(s) representante(s) en el CTI.

En un plazo de 3 meses hay que constituir los grupos de trabajo y el CTI indicará un calendario de reuniones y los plazos para la presentación del trabajo de dichos grupos.


En prueba de conformidad con todas y cada una de las cláusulas contenidas en el presente Acuerdo de Cooperación, suscriben las partes cuatro (04) ejemplares de igual tenor, en el lugar y fecha consignados precedentemente. -



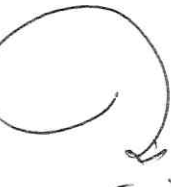
**MARÍA LORENA  
SEGOVIA**  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública



**CÉCILIA PÉREZ RIVAS**  
Ministra  
Ministerio de Justicia



**SANDRA QUIÑÓNEZ**  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público



**CÉSAR DIESEL**  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia

## ANEXO I

### PROTOCOLO PARA LA ACTIVACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD (CTI) EN PARAGUAY

#### CTI – Definición

El Comité Técnico Interinstitucional para la Aplicación de Medidas Alternativas a la privación de libertad (CTI) es un dispositivo de articulación estable entre todos los actores de la cadena penal. Ese organismo estable mantiene relaciones entre dichos actores para la coordinación de los trabajos y de las intervenciones finalizados a lograr el objetivo de la implementación de medidas y por eso los objetivos especificados abajo.

#### Integrantes

Entidades permanentes al CTI:

- Ministerio de Justicia.
- Fiscalía General del Estado.
- Corte Suprema de Justicia.
- Ministerio de la Defensa Pública.


Entidades Invitadas al CTI según la necesidad:

- Comandancia de la Policía Nacional.
- Academia (Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación).
- Representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y/o Sociedad Civil.

#### Objetivos

Para la prosecución del objetivo final de la implementación de medidas alternativas a la detención hay que establecer y alcanzar objetivos intermedios, entre los cuales se menciona:

- a. Establecimiento de un sistema de recopilación y análisis de datos.
- b. Sensibilización de la opinión pública y de los decisores políticos sobre la necesidad de financiar las medidas alternativas.



MARÍA LORENA  
SEGOVIA  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública



CECILIA PÉREZ RIVAS  
Ministra  
Ministerio de Justicia



SANDRA QUINÓNEZ  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público



CÉSAR DIESEL  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia



- c. Implementación de un sistema de medidas alternativas en todas las fases del procedimiento penal (se puede empezar con proyectos en algunas regiones del País).
- d. Previsión de períodos determinados para cada etapa de dicha realización, con supervisión y evaluación en el curso de los trabajos.
- e. Estudio y promoción de reformas normativas finalizadas a la implementación de medidas alternativas.

### Funcionamiento

Las entidades participantes al CTI identificarán una periodicidad continua en los encuentros y también una convocatoria periódica para monitorear los resultados logrados y para mantener una relación constante de colaboración y confianza mutua.

El Comité Técnico Interinstitucional estará coordinado operativamente por un representante del mismo. Inicialmente este trabajo será apoyado por EL PACCTO tal y como mencionado anteriormente.

Se organizarán grupos de trabajo que focalicen su atención en los principales temas. Cada grupo de trabajo estudiará e implementará proyectos de intervenciones y propuestas de enmienda legislativa. Los temas pueden ser:

- estudio (también comparado) de las medidas alternativas en las diferentes fases del proceso hasta la ejecución de la condena;
- autores de delitos de criminalidad organizada (estudio, también comparado, reformas, adaptación a las necesidades de Paraguay);
- tutela de la salud en las prisiones y medidas alternativas específicas (enfermos, enfermos psíquicos, drogadictos, etc.)
- seleccionar/elegir/fortalecer/formar las entidades encargadas de la ejecución de medidas alternativas, (Servicios sociales, Servicios sanitarios)

Cada grupo tendrá que ocuparse, también mediante la creación de subgrupos, de la aplicación/modificación del sistema legislativo y del sistema administrativo, de la recopilación de datos, de la verificación de las soluciones propuestas según etapas establecidas.

**MARÍA LORENA SEGOVIA**  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública

**CECILIA PÉREZ RIVAS**  
Ministra  
Ministerio de Justicia

**SANDRA QUIÑÓNEZ**  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público

**CÉSAR DIESEL**  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia



Los grupos de trabajo elaborarán uno o más protocolos interinstitucionales para la concesión y ejecución de medidas alternativas a la detención, con una división clara de las tareas de las instituciones involucradas, según los objetivos posibles con la legislación vigente y establezca divisiones temporales precisas.

Los grupos de trabajo pueden proponer eventuales cambios reglamentarios que surjan de la comparación como particularmente necesarios para alcanzar los objetivos perseguidos.

El CTI organizará eventos públicos, en particular un evento público inicial para presentar el proyecto a la opinión pública y a la prensa al que le seguirá un evento público final que presente los protocolos elaborados.

El CTI planificará, cuando sea posible, viajes de estudio para algunos miembros de cada grupo de trabajo en países donde se experimenten formas interesantes de resolver los problemas propuestos, tanto en América Latina como en países de la Unión Europea.

**Plazos**

En un plazo de 2 meses cada entidad indicará su(s) representante(s) en el CTI.

En un plazo de 3 meses serán constituidos los grupos de trabajo y el CTI indicará un calendario de reuniones y los plazos para la presentación del trabajo de dichos grupos.

  
MARÍA LORENA  
SEGOVIA  
Defensora Gral.  
Ministerio de la  
Defensa Pública

  
CECILIA PÉREZ RIVAS  
Ministra  
Ministerio de Justicia

  
SANDRA QUINONEZ  
Fiscal Gral. del Estado  
Ministerio Público

  
CÉSAR DIESEL  
Presidente  
Corte Suprema  
de Justicia