

# RECLUSIÓN Y RELACIÓN LABORAL PENITENCIARIA EN PARAGUAY

Lourdes GAVILÁN CAÑETE

**Sumario:** I. Breve reseña histórica. 1.1. Los orígenes. Período pre-colonial hasta el siglo XIX. 1.1.2. Paraguay colonial. 1.1.3 Paraguay independiente. 1.2. El trabajo penitenciario en Paraguay a partir del siglo XX. II. Situación actual. 2.1 Marco legal aplicable al sistema penitenciario paraguayo. Aplicación general. 2.2 Desarrollo normativo e institucional del trabajo penitenciario en Paraguay. 2.2.1 La legislación penitenciaria paraguaya, sus preceptos y aplicación en los centros penitenciarios. 2.2.2 Organización institucional. III Realidad de los centros penitenciarios en Paraguay. Una panorámica. IV. Conclusión.

**RESUMEN:** El presente trabajo aborda la evolución del trabajo realizado por los reclusos en los establecimientos penitenciarios de Paraguay. Tras una exposición de la historia penitenciaria paraguaya desde la época colonial, se presentan, por un lado, la normativa que regula la actividad laboral y, por otra parte, los actuales programas de la actividad laboral desarrollada en los establecimientos penitenciarios. Ante las dificultades que ofrece la legislación vigente, se propone la reforma de la normativa específica en materia de trabajo penitenciario.

**Palabras clave:** Paraguay; Trabajo penitenciario; relación laboral penitenciaria, sistema penitenciario paraguayo.

**ABSTRACT:** This article discusses the evolution of the work performed by inmates in prisons in Paraguay. After exposure of the Paraguayan prison history since colonial times, are presented on the one hand, the rules governing the work activity and, moreover, the current work activity programs developed in prisons. Given the difficulties offered by the current legislation, reform of specific regulations concerning prison labor is proposed as a final conclusion of the paper.

**Keywords:** Paraguay; Paraguayan Prison Labor; Prison labor rules, Paraguayan Penitentiary System; Prison Labor evolution.

## I. Breve reseña histórica

El trabajo penitenciario, según su concepción moderna, como actividad intramuros, no es conocido en el Paraguay sino hasta la promulgación de la Ley Penitenciaria 210/70.

Y es que, desde antaño, durante el período pre-colonial sus habitantes aborígenes conocieron otro sentido del trabajo en materia penal, de la mano de la esclavitud. Seguidamente, durante la etapa colonial (1525-1811) y como herencia de las costumbres europeas los presos se vieron obligados a ejecutar trabajos forzados, propios del utilitarismo penal, generalmente en obras públicas.

Dividimos pues, la historia de la vida carcelaria y también del trabajo penitenciario, en el Paraguay, en dos etapas: de un lado, la de sus orígenes precoloniales hasta el siglo XIX; y de otro, la más contemporánea, que abarca desde el siglo XX hasta nuestros días. Citaremos, en este recorrido, previa y brevemente, los acontecimientos más relevantes.

### *1.1. Los orígenes. Período pre-colonial hasta el siglo XIX.*

La actual región donde se halla ubicada la República del Paraguay, en épocas anteriores a la conquista española, se hallaba dominada por los guaraníes, etnia nativa que ocupaba también parte del territorio argentino y brasileño. De los guaraníes, es el Paraguay el que hereda un sin fin de costumbres, destacando el idioma como el más importante, ya que además del castellano, el guaraní es reconocido como oficial de la República. En ese sentido, y con referencia a la organización de los guaraníes como grupo tribal, destacamos su peculiar penalidad; la misma se caracterizaba por no poseer policías ni cárceles, es decir, que el sistema era moral y persuasivo, a cargo de la autoridad patriarcal que ejercían los ancianos. Existía una correcta distinción entre los delitos de sangre, de brujería (payé) y delitos contra la propiedad (mondá). Específicamente los guaraníes dividían delitos contra la propiedad, como sigue: robo (ñemonda), hurto (ñemimonda), estafa (kele'emonda) y ratería o delitos menores (kitomonda).

De este modo, la moralidad y la confianza eran la base sus costumbres. Los guaraníes como raza aborigen y de conquistadores por excelencia poseían la institución de la esclavitud (tapi'ia); impuesta a los dominados por la fuerza. Así, la esclavitud y la servidumbre (mboyá) fueron dos instituciones bien diferenciadas en la organización guaraní. Los que caían en la esclavitud (tapi'ia) se hallaban constreñidos a ejecutar trabajos para el amo en las rudas faenas del campo. Sin embargo, el mboyá trabajaba en los servicios domésticos como agregado a la familia. Por otro lado, y en los casos de denuncia de un crimen (opovairo), una vez identificado el ladrón (mondajhara) o el criminal (opovairojhara: criminal que cometió algo punible, "hecho malo") se imponían las penas; la más común era el destierro, que por lo general era voluntario. De ser forzoso, podía ser individual o colectivo (de toda la familia del delincuente). Entre las penas más graves, cabían la pena de muerte y el destierro perpetuo<sup>1</sup>.

#### *1.1.2. Paraguay colonial*

El Paraguay desde sus primeros pasos como colonia española vino a padecer grandes carencias en materia penitenciaria, inclusive hoy en día, tras doscientos años de vida independiente como nación, el sistema penitenciario paraguayo sigue siendo y presentándose deficiente, inadecuado y desfasado.

Recordemos que el procedimiento penal del Paraguay colonial era de carácter inquisitorial, esto es, el magistrado tenía la principal función de investigar el hecho a través del propio sospechoso. El tormento o tortura para arrancar la verdad como "prueba legal", era la mayor confesión y se debía obtener a cualquier precio. El procedimiento era escrito, largo en exceso y dilatorio; y se veía aún más retardado cuando se acudía a instancias de tierras lejanas como las

---

<sup>1</sup> Vid., por todos, Soler, J. J.: Introducción al Derecho Paraguayo, 2ª Edic. La Colmena, Asunción, 1959, pp. 202-204.

Audiencias de Charcas o Lima o incluso al Consejo de Indias en España (aplicándose de modo generalizado el Garrote Vil)<sup>2</sup>.

Asimismo cabe señalar la legislación a la cual se encontraba sometido el Paraguay durante su periodo colonial y que, posteriormente, ya como país independiente se enmarcaba como referencia y modelos a ser implantados dentro de las nuevas legislaciones. En ese orden, la legislación paraguaya fue altamente influenciada por el Fuero Juzgo, (671), Fuero Real 1254, Las Partidas 1226-1265, Ordenamiento de Alcalá 1348, Ordenamientos Reales de Castilla 1484, Leyes de Toro 1505, Ley Recopilación 1567-1805, Las Ordenanzas de Bilbao 1737, promulgadas por Felipe V el 2 diciembre de 1737, Felipe II (en diez ocasiones) hasta 1777, última adecuación de aquella influencia en el Paraguay. La Novísima Recopilación de las Leyes de España, promulgada por Carlos IV en 1805 y aumentada en 1808, tuvo escasa aplicación en el Río de la Plata y por tanto en Paraguay.

Paralelamente, en relación al Derecho indiano durante el periodo colonial, la Recopilación de Indias era prevalente ante la peninsular (España), pero sin excluirla; la Cédula Real de 12 de septiembre de 1537 durante la conquista y la revolución de los comuneros, así como la recopilación de Indias que data de 18 de mayo de 1680 por Carlos II, son entre otras, los factores que han impregnado al derecho indiano paraguayo, caracteres sin embargo no anotados en la vida jurídica de otras zonas de América.

Con relación ya a la ejecución penal y a los lugares de reclusión, señalamos a Asunción como espacio nuclear, ya que las autoridades allí se encontraban y las decisiones tomadas eran luego extendidas a todo el territorio. En ese orden de cosas, la ciudad de Asunción, erguida prácticamente desde su fundación, el 15 de agosto de 1537, por el español Juan de Salazar y Espinoza como la “Madre de Ciudades”, no tuvo cárcel durante sus primeros años como colonia española. Eran pues, las casas de particulares donde se encerraba a los presos a la espera de un juicio.

Varias décadas de gestión le llevó al escribano mayor de gobierno Martín Orué negociar ante el Rey de España una licencia para edificar Cabildo y cárcel pública; una vez obtenida dicha licencia son de nuevo necesarias décadas para que la edificación se materialice. Hasta entonces, y según lo señalado, grillos y cepos aseguraban a los presos dentro de las casas de los particulares.

No obstante, durante el siglo XVI se instaura en Asunción la primera, aunque bastante precaria, cárcel pública; para el efecto se hace entrega a Juan de Garay del cargo de alguacil mayor de la cárcel, encomendando nueve grillos de hierro, dos cepos de madera con sus llaves y candados, así como la llave de una cerradura y el cerrojo de un aposento<sup>3</sup>. Durante los siglos XVII y XVIII, el recinto de la cárcel pública asuncena se hallaba en el mismo predio del edificio del Cabildo; poseía cuatro calabozos, dos para presos de toda calidad, uno para individuos distinguidos, y otro servía de capilla para los reos sentenciados a muerte. Ya en el siglo XIX, y habiendo conseguido Paraguay su independencia del Reino de España, el ruinoso estado del

---

<sup>2</sup> Vid. Elizeche Almeida, M. en VV.AA.: Sistema Penitenciario Paraguayo y Reacción Estatal contra la Criminalidad, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política-Universidad Católica, Asunción, 1991, pp. 37 y ss.

<sup>3</sup> Vid. Paraguay Pre-colonial, Museo de la Justicia Centro de Documentos y Archivo para la Defensa de los DDHH, Corte Suprema de Justicia, Catálogo Año 2010, Editorial Arte Nuevo, Asunción, p. 89.

edificio que albergaba el Cabildo y la cárcel, y ante su inminente amenaza de derrumbe, obligaba al completo desalojo del mismo; así, el 12 de agosto de 1816 se ordena desalojar el antiguo Cabildo y la cárcel para su reedificación. De esta manera, la cárcel es trasladada a la casa de Francisco de Sales González y Francisco Antonio González. Dicha propiedad contenía cuatro piezas y se hallaba situada en la que hoy día es la sede de la Comandancia de la Policía Nacional de la República del Paraguay sobre la calle El Paraguay Independiente<sup>4</sup>.

### 1.1.3 Paraguay independiente

Tras la obtención de la independencia del Reino de España, se derogan las leyes de Indias y se promulga el Estatuto Provisorio de Justicia en 1842, como primera organización jurídica estatal, ésta estipula la organización judicial en la cual aparecen jueces con funciones bien definidas. El estatuto es ratificado en 1844 de provisional a definitivo. Entre lo más positivo, se prohíben la prisión por deudas, las torturas y la confiscación de bienes por causas políticas<sup>5</sup>.

La situación carcelaria seguiría en iguales condiciones durante los primeros años de independencia, y permaneció muchos años en el citado edificio arrendado que, más tarde, se aprecia como un lugar inapropiado para la reclusión de personas, pues el espacio era reducido, poseía apenas ocho piezas donde los presos se encontraban hacinados –agrupando de entre treinta a cuarenta en cada pieza-, en habitaciones que no poseían ni siquiera ventilación, donde la promiscuidad era tal que se hallaban confundidos presos de todos los rangos, edades, condenados, deudores, presos sin condena a espera de juicio, grandes delincuentes mezclados con jóvenes inexpertos, etc. La mayoría de las penas aplicables consistían en azotes, grilletes y trabajos forzados. Los trabajos consistían en la construcción de obras públicas ejecutadas en las casas del Cabildo, cuarteles y presidios. No recibían remuneración, sino tan solo algo de alimento y algunos vestidos. Por lo general, los presos se mantenían gracias a las limosnas, que ellos mismos acompañados por soldados iban a recoger por la ciudad. En el año de 1830, el dictador de la República Gaspar Rodríguez de Francia ordena la compra del predio donde se situaba la cárcel pública, hasta entonces arrendada. Durante todo el periodo dictatorial, hasta 1840, un sinnúmero de cárceles fueron habilitadas a todo lo largo y ancho del país, debido a la gran cantidad de presos políticos que día a día iban en aumento; la mayoría de las mismas eran casas confiscadas a los reos de pena capital por “traición a la Patria y al Supremo Dictador”, conforme mandaban las leyes de las Siete Partidas vigentes en América desde la conquista española<sup>6</sup>.

Tras la muerte del dictador, la situación de las cárceles sufre diversos cambios en busca de mejoras. Habiendo asumido la presidencia de la República Carlos Antonio López, en 1844, se ordena mejorar la situación deplorable de las cárceles, haciéndolas más soportables, así como el traslado de éstas a edificios más aptos para el efecto. El traslado de la cárcel pública al Cuartel de Lanceros, ubicado junto a la Plaza de Armas, se produjo en el año 1849, y permaneció allí hasta el año 1851, cuando la misma vuelve a ser trasladada en un edificio sobre la calle Comuneros, donde permaneció hasta su cambio definitivo a mediados del siglo XX por la

---

<sup>4</sup> Vid. Últ. ob. cit. p. 90, también, Salinas Riveros, J. M.: Proyecto de reforma o modernización penitenciaria, 1ª Edic. Asunción, 2007, pp. 67-69.

<sup>5</sup> Vid. Elizeche Almeida, M. en VV. AA.: Sistema... ob. cit. pp. 39.

<sup>6</sup> Vid. Paraguay pre-colonial... ob. cit. pp. 91-92.

actual Penitenciaría Nacional de Tacumbú<sup>7</sup>. No obstante, durante el gobierno de Carlos Antonio López, las penas siguen siendo bastante estrictas y fueron los delitos de deserción, robo y crímenes los que se castigaban más severamente mediante fusilamiento en la plaza del pueblo. Por lo general, las cárceles públicas poseían una picota o rollo donde se sujetaba a los reos para recibir azotes o la muerte; esto, que se realizaba por lo general en las cárceles, a no ser que el juez ordenara como agravante de la pena el escarmiento público, en aquellos casos se usaba el rollo en la plaza y se armaban las piezas de la horca para la ejecución y posterior exhibición del cadáver. Asimismo, las villas o reducciones de indios también contaban con la picota en la plaza para los mismos efectos, y de no haber en los pueblos casas o Cabildos, la cárcel funcionaba en el juzgado del pueblo. Sin embargo, la mayoría de los reos eran blancos y mestizos, seguidos de pardos libres, indígenas, libertos, esclavos y algún que otro extranjero, salvo en años de la guerra donde los extranjeros aumentaron. Las edades de los reos oscilaban entre 12 y 76 años<sup>8</sup>.

Los castigos más comunes eran, en cualquier caso, los azotes, grilletes, cadena y soquete (consistente en una gruesa cadena de hierro colgada al cuello, más un trozo corto y grueso de madera, sobrante de algún corte labrado al que denominaban soquete), el confinamiento a pueblos lejanos y el trabajo en obras públicas. En lo que a labor penitenciaria se refiere, sólo únicamente advertimos los antecedentes del trabajo forzado, que, por lo general, se realizaban en las canteras de Tacumbú y Emboscada; trabajos de terraplenado y colocación de vías férreas; o algunos fueron enviados a la fundición de hierro de Ybycuí y otros como gastadores que eran los encargados de cavar las trincheras para la guerra o encabezar incursiones en zonas peligrosas, esto ya a partir de la guerra grande contra la triple alianza Argentina, Brasil y Uruguay (1864-1870), y gobernando como presidente Francisco Solano López, hijo de Carlos Antonio López.

## *1.2. El trabajo penitenciario en Paraguay a partir del siglo XX*

Debo reiterar que, en el Paraguay, la situación de las cárceles siempre se ha caracterizado por un estado deplorable. Tras la guerra grande, y posteriormente durante el traspaso a la nueva centuria, y hasta 1956, año en que se traslada definitivamente la antigua cárcel pública, las Instituciones Penitenciarias se reducían a la antigua Cárcel Pública de la Capital, como dependencia del Departamento Central de Policía; a la cárcel de mujeres Casa del Buen Pastor, y a la Correccional de Emboscada. Las dos últimas instituciones perduran hasta hoy en día.

A principios del siglo XX se construye la penitenciaría de Emboscada, cuya edificación lamentablemente se aparta de las condiciones mínimas que debería tener como centro de reclusión. Nuevamente, los presos eran hacinados en celdas desproporcionadamente altas, estrechas y sin luz, donde eran encerrados hasta diez presos en completa promiscuidad; asesinos condenados, condenados a cadena perpetua, convivían con jóvenes castigados con un par de meses de reclusión por riñas o desacato. No había escuela ni capacitación, así como la instrucción y moralización de los presos eran nulas.

Existía un taller de trabajo compuesto por una inmensa zapatería en la que un empresario particular explotaba el trabajo de los presos por concesión del gobierno. En ese orden, los

---

<sup>7</sup> He de aclarar que en España los términos “penitenciaría y/o correccional, no son utilizados. Sin embargo, en el Paraguay dichos recintos son así denominados, por lo que en algunos casos me referiré a ellos según el nombre oficial que posean en el país de la presente investigación.

<sup>8</sup> Vid. Paraguay pre-colonial... ob. cit. pp. 93-94.

condenados que no mostraban aptitudes para el oficio de zapatero eran destinados a trabajar en la cantera de piedras allí existente. El acceso a los puestos, el orden de prelación, así como el régimen disciplinario interno, las visitas, etc. se encontraban al arbitrio del Director o Alcalde del establecimiento. Ante la cantidad de irregularidades detectadas, la penitenciaría de Emboscada fue cerrada en 1909, aunque más tarde sería reformada y rehabilitada, y la misma funciona hasta la fecha.

Como hemos señalado *supra*, la antigua Cárcel Pública funcionó desde 1851 en el antiguo edificio ubicado sobre la calle Comuneros hasta su traslado definitivo, en 1956, a la por entonces *nueva y moderna* Penitenciaría Nacional de Tacumbú, ubicada en el barrio asunceno que lleva su mismo nombre. La antigua cárcel según nos lo recuerda José Emilio Gorostiaga en su obra de referencia, era un sitio donde se concentraba la más insólita promiscuidad, perversión, corrupción y miseria humana. De allí salían expertos criminales<sup>9</sup>.

Varios cambios preceden la inauguración del nuevo centro penitenciario. Así, por ley n° 15 de 13 de agosto de 1948, se crea el nuevo Ministerio de Justicia y Trabajo, cuya función, entre otras, es la organización y administración de las Penitenciarías del país. De esta manera, se crea una comisión organizadora de la Penitenciaría Nacional bajo la supervisión del Ministerio de Justicia y Trabajo, cuyo fruto se traduce en la inauguración de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, y el posterior traslado de los internos a dicho recinto el día 7 de mayo de 1956; en noviembre de este mismo año se creaba la Dirección General de Institutos Penales dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Este nuevo centro penitenciario que se inaugura con las mejores predicciones, en un predio amplio y sobre una arquitectura más o menos adecuada a las normas internacionales, obedece al sistema celular paralelo; 256 celdas con una capacidad máxima para 768 reclusos. Se instauraba también los pabellones, completamente independientes a las celdas, de los talleres de trabajo, cocina, panadería, aulas, auditorios, etc.

Entre los numerosos departamentos en los que se hallaba dividida la penitenciaría, encontramos el *Industrial*, continente de los talleres de trabajo, cuya principal función era la de alejar al recluso de la ociosidad. Para el efecto, Tacumbú contaba con talleres de carpintería mecánica, hilandería, imprenta, hojalatería, zapatería, baldosería, panadería, taller mecánico y de manualidades. Además de mantener ocupados a los reclusos y de procurarles el aprendizaje de un oficio útil, esta actividad cumplía con el objetivo de la readaptación social de los reclusos, aunque durante esta época todavía dicho objetivo no se halla inserto en la legislación; de hecho, aún no existía una ley específica para el sector penitenciario. El trabajo en los talleres era realizado de manera voluntaria, no era obligatorio; no obstante, las actividades de estos talleres traían muy buenos resultados. Además, las necesidades del penal se veían satisfechas a través de la producción en dichos talleres; de este modo, se llegó a pensar que se podría cumplir con el ideal de independencia económica y autoabastecimiento<sup>10</sup>.

El mayor problema al que se enfrentaba el trabajo penitenciario, en esta época, se manifestaba no solo en la carencia de una Ley específicamente penitenciaria, sino en que la legislación penal a su vez se encontraba bastante desfasada. El Código Penal Vigente era el redactado por

---

<sup>9</sup> Vid. Gorostiaga, J. E.: La readaptación Jurídico-Social del Delincuente. Sus postulados en la reforma penitenciaria nacional, Asunción, 1964, pp. 34-37.

<sup>10</sup> Vid. Últ. ob. cit. p. 42.

el codificador paraguayo Dr. Teodosio González y se promulgó el 22 de febrero de 1.910. La obra es rigurosamente clásica, estricta y con penas muy severas, no adecuándose a las corrientes modernas que se difundieron a principios de siglo plasmados en los textos de los proyectos de Suiza, Alemania y Austria.

De este modo, la vida penitenciaria así como el trabajo ejecutado por los internos, se encontraba bajo las directrices de un Código que, por su excesivo clasicismo, echaba en falta, a modo de ejemplo, la readaptación social del delincuente como finalidad de la pena, ni establecía bases científicas para un adecuado tratamiento de los reclusos, sino que se limitaba a establecer el sistema progresivo compuesto por cuatro periodos por los que indefectiblemente debía transitar el recluso. El mismo se encontraba impuesto en el art. 68, que, en cuanto a trabajo penitenciario se refiere, lo contemplaba en el segundo período o etapa de la vida del recluso, donde éste se veía constreñido a trabajar en común con los demás reclusos en los quehaceres que hubiera adoptado, o le hubiese señalado la dirección del establecimiento y según sus aptitudes y las conveniencias del mismo; el reo no podía salir de esta etapa hasta cumplir las dos terceras partes de su condena. La normativa no hace referencia a los talleres de trabajo.

Además, otro elemento negativo, característico del sistema progresivo implantado en este código, era el establecido en el primer período al ingreso del recluso, donde el mismo artículo 68 del antiguo código fijaba una etapa de aislamiento del recluso dentro de su celda durante el día y la noche por un periodo de tiempo que podía durar desde un día hasta un año. Evidentemente, responde al sistema *Celular o Filadelfico* de finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, implementado por los cuáqueros en Norteamérica<sup>11</sup>, y que ya en su momento había recibido terribles críticas, no solo por fomentar la ociosidad de los reclusos sino por el terrible daño psicológico que configura para el ser humano el aislamiento total.

No obstante, en la penitenciaria de Tacumbú, este primer periodo no se realizaba estrictamente según lo imponía la ley. Las razones que lo imposibilitaban en realidad eran la falta de espacio dentro del penal, por lo que el aislamiento total se hacía realmente inviable en la mayoría de los casos. No obstante, como factor positivo, el mismo artículo 68 contemplaba, dentro del cuarto período, la posibilidad de la obtención de la libertad condicional, lo que ofrecía una considerable conquista, por parte de nuestro sistema penal, que en palabras del Dr. Gorostiaga “*impone un régimen natural que prepara gradualmente al recluso para el ejercicio de la libertad*”<sup>12</sup>.

Por otro lado, y ante la inmensa necesidad de dotar al Paraguay de una Ley que regulara específicamente el Derecho penitenciario en el país, se tomó la decisión de utilizar como modelo la Ley Penitenciaria Nacional de la República Argentina, Decreto Ley 412 de 14 de enero de 1958, que a su vez se basó en los Congresos Internacionales en la materia, , la Comisión Internacional Penal Penitenciaria, la Sociedad de las Naciones de 1934, las Naciones Unidas (NNUU), las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (RMTR) del Primer congreso de las NNUU para prevención del delito y tratamiento de delincuentes, realizado en

---

<sup>11</sup> Vid. García Valdés, C.: Teoría de la pena. 3ª ed. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 85 y 86; asimismo, al respecto, Téllez Aguilera, A.: Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Edisofer, Madrid, 1998, pp. 61 y ss.; Sanz Delgado, E.: Las prisiones privadas: La participación privada en la ejecución penitenciaria. Edisofer, Madrid, 2000, pp. 101 y ss.

<sup>12</sup> Cfr. Gorostiaga, J. E.: La readaptación... ob. cit. p. 46.

Ginebra en 1955. En Argentina, sin embargo, esta ley sería derogada en virtud del art. 230 de la Ley n° 24660 de 8 de julio de 1996 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad.

De este modo, en Paraguay se promulga la nueva Ley Penitenciaria n° 210/70. La principal crítica que recayó sobre ella tras su promulgación, fue que la misma se aparta de las citadas reglas internacionales en materia de derecho penitenciario, al dotar de considerable poder a las autoridades administrativas de las prisiones; además, otro importante objeto de censura es que no toma en cuenta en la ley el trabajo para las personas procesadas que, efectivamente, son el 90% de los internos<sup>13</sup>.

Sin embargo, tras la promulgación de esta ley, se llevaron a cabo una serie de incentivos para dotar a los centros penitenciarios del país de diversos talleres y labores para el trabajo de los internos, según la demanda adecuada para cada región donde aquella se encontraba establecida; así, se habilitaron en las prisiones huertas para consumo interno; en la Penitenciarías de la ciudad de Pedro Juan Caballero, por ejemplo, se habilitó una huerta a cargo de los indígenas de la parcialidad Pai Tavyteta; la cárcel de Villarrica posee ½ ha. agrícola donde trabajan los internos, aunque sin remuneración; asimismo, en las penitenciarías de las ciudades de Concepción y Villarrica, el trabajo en talleres se basa en la fabricación de ladrillos en ladrillería habilitada para el efecto, aunque tampoco reciben remuneración alguna; en la citada Penitenciaría de Emboscada, el sistema de trabajo funcionaba con trabajadores menores de edad, picando piedras en las canteras del lugar, siendo este trabajo explotado por empresas privadas, y recibiendo los trabajadores una remuneración equivalente a 0,25 céntimos de euro por cada carga de camión. En la cárcel de mujeres Buen Pastor, se habilitaron talleres de costura y bordado, así como lavado de prendas para otras instituciones<sup>14</sup>.

## II. Situación actual

### 2.1 Marco legal aplicable al sistema penitenciario paraguayo. Aplicación general

La base legal por la cual se rige la nación paraguaya para la aplicación efectiva y real del sistema penitenciario son los tratados internacionales firmados y ratificados por el Paraguay, la vigente Constitución Nacional (en adelante CN), y las leyes y reglamentos que rigen en la materia.

Partiendo de esa base, la CN, en su artículo 20, hace referencia al objeto de las penas impuestas por el Código Penal Paraguayo Ley 1160/97 (en adelante CP), estableciendo que las mismas “tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad”.

El artículo que sigue al anterior citado, ofrece una serie de garantías básicas en relación a las personas privadas de libertad, señalando que éstas deben ser recluidas en establecimientos adecuados, evitando la promiscuidad de sexos; indicando, asimismo, la debida separación de los menores con respecto a personas mayores de edad, así como el precepto que dispone que las personas detenidas deberán ser recluidas en lugares diferentes a los destinados para purgar condena.

---

<sup>13</sup> Vid. Últ. ob. cit. p. 46.

<sup>14</sup> Vid. Últ. ob. cit. pp. 87-88.

Se echa en falta, en cualquier caso, un artículo que haga alusión a los derechos y garantías de los internos que trabajan dentro de los centros penitenciarios; más aún cuando la propia CN reconoce como finalidad de las penas la readaptación del condenado, y, sabiendo que el trabajo productivo y remunerado ejecutado por internos se corresponde con las principales bases de un moderno y diligente sistema de ejecución penal.

No obstante, las citadas medidas integradas dentro de la Carta Magna paraguaya responden a las directrices establecidas dentro de la legislación internacional referente a la materia de Derechos Humanos (en adelante DDHH) y al tratamiento digno de las personas privadas de libertad. En ese sentido, Paraguay ha firmado y ratificado los distintos tratados, pactos y convenios de carácter internacional; así, es miembro de las Naciones Unidas (en adelante ONU) desde su fundación en 1945, colocando, de este modo, como vértice de la legislación internacional, según la materia que nos atañe, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que junto con los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus Protocolos comprende lo que se ha venido a denominar la Carta Internacional de Derechos Humanos (CIDDDH)<sup>15</sup>.

Como hemos señalado *supra* la normativa constitucional paraguaya es concordante con las normas establecidas por la CIDDDH, y, por su parte, como país latinoamericano, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADDHH); de esta forma, y por mandato constitucional en el Paraguay no ha de existir discriminación alguna por razón de raza, sexo, color, idioma, religión opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición; todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona<sup>16</sup>; asimismo quedan prohibidas la esclavitud, servidumbre, la trata de esclavos en todas sus formas<sup>17</sup>, y nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>18</sup>, ni podrá ser arbitrariamente detenido o preso<sup>19</sup>. La normativa paraguaya también se encuentra actualizada en lo concerniente a legislación internacional contemporánea que rige en la materia de la regulación de las personas sometidas a cualquier régimen de privación de libertad y, por supuesto, al trabajo penitenciario que nos concierne. Siendo la CIDDDH el punto de partida, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante RM-ONU) realizado en Ginebra en el año 1955, supone de manera aún más

---

<sup>15</sup> No obstante, a nivel regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADyDH) fue aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948, la misma que dispuso la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta declaración ha sido el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos, incluso anterior a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada seis meses después, demostrando así la voluntad, por parte de los países latinoamericanos, de proteger los DDHH, no obstante, el valor jurídico de la DADyDH ha sido muy discutido, ya que no forma parte de la Carta de la OEA, ni ha sido considerada como tratado; sin embargo, Argentina ha incluido en el artículo 75.22 de su Constitución dicha Declaración. Posteriormente, y también a nivel regional, el 22 de noviembre de 1969 se suscribe la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADDHH), de plena vigencia y reconocimiento para todos los países firmantes y que contiene los mismos principios consagrados en la OEA, DADyDH y la Declaración Universal de los DDHH.

<sup>16</sup> Vid. Artículo 46 CN.

<sup>17</sup> Vid. Artículo 10 CN.

<sup>18</sup> Vid. Artículo 5 CN.

<sup>19</sup> Vid. Artículos 11 y 12 CN.

específica, un conjunto de condiciones mínimas que debe reinar dentro de cualquier sistema penitenciario.

Entre las normas internacionales ratificadas por Paraguay que contienen las pautas que importan específicamente al trabajo realizado por los individuos privados de libertad, y que suponen una protección mínima de los derechos de éstos como trabajadores, tales se encuentran consagrados principalmente dentro de las RM-ONU (reglas del 71 al 76), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) del 16 de diciembre de 1966<sup>20</sup> (artículo 8. 3), de la CADDHH (artículo 6. 2 y 3) y los Convenios 29 del año 1930<sup>21</sup> y 105 del año 1957<sup>22</sup> contra la abolición del trabajo forzoso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Aunque, de manera gradual, dichas reglas fueron incluidas dentro de los cuerpos normativos de derecho penitenciario del país, como básicas e inquebrantables, en Paraguay se destacan explícitamente principios fundamentales como: la prohibición de discriminación alguna, la igualdad ante la ley, el respeto a las creencias religiosas, el derecho a registro detallado de cada recluso, a la separación por categorías, a locales adecuados destinados para los reclusos y su separación para cada actividad a realizar; la higiene personal, las ropas y la cama, la alimentación, los ejercicios físicos, servicios médicos, el modo de establecer y ejecutar las disciplinas y sanciones, los medios de coerción, el derecho a la información y de queja, el contacto con el mundo exterior, el adecuado personal penitenciario, etc.<sup>23</sup>, son también objeto de atención preferente.

Seguidamente, y según el orden de prelación de las leyes, de la normativa internacional firmada y ratificada por la República del Paraguay y su CNI, habríamos de pasar al CP y al Código Procesal Penal Ley 1286/98 (en adelante CPP), hasta llegar a la Ley Penitenciaria 210/1970 (en adelante LPP) que establece el carácter y condición del trabajo realizado por los individuos privados de libertad, señalando que no debe, bajo ningún aspecto, ser aflictivo ni suponer castigo, y se prohíbe que los reclusos sean constreñidos a ejecutar trabajos forzosos<sup>24</sup>; no obstante, claramente quedan establecidas las excepciones y delimitaciones entre el trabajo forzoso y el trabajo obligatorio establecido por mandato legal, que todo recluso debe cumplir al momento de su ingreso en un establecimiento penitenciario. Asimismo, queda establecido, para cada centro penitenciario, un reglamento específico en virtud del cual éstos se rigen, aunque en la actualidad la mayoría se ajusta al provisorio Reglamento para los Internos de Penitenciarías y Correccionales del País (en adelante RIPCP), dictada por Resolución N° 99/01, de 30 de noviembre de 2001.

El citado CPP establece que los Juzgados de Ejecución tienen a su cargo el control de las sanciones penales, entre otras funciones, y ejerce el control del cumplimiento de las finalidades constitucionales de las sanciones penales, así como la defensa de los derechos de los

---

<sup>20</sup> Las fechas de ratificación de este pacto Paraguay 10 de junio de 1992. Vid. Información disponible en versión digital en <http://www.acnur.org/nuevaspaginas/tablas/tabla6.htm>.

<sup>21</sup> Ratificación de este convenio en Paraguay 28 de agosto de 1967. Vid. Informe sobre ratificaciones disponible en versión digital <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>.

<sup>22</sup> Ratificaciones de este convenio Paraguay 16 de mayo de 1968. Vid. Informe sobre ratificaciones disponible en versión digital <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>.

<sup>23</sup> Con referencia al ordenamiento legal que acoge los principios básicos consagrados de las RM-ONU en Paraguay se encuentra la LPP, artículos 4, 5, 8, 9, 10-23, 53, 69, 73 y 99.

<sup>24</sup> Vid. Artículo 38 LPP.

condenados; en síntesis, los jueces de ejecución son los encargados de la vigilancia del cumplimiento del régimen de ejecución penitenciaria del Paraguay.

## 2.2 Desarrollo normativo e institucional del trabajo penitenciario en Paraguay

### 2.2.1 La legislación penitenciaria paraguaya, sus preceptos y aplicación en los centros penitenciarios

La vigente Constitución Nacional Paraguaya de 1992 (en adelante CN), a diferencia de otras como la española (ex art. 25.2), no hace referencia alguna acerca del derecho de los internos a acceder a un puesto de trabajo remunerado dentro de los centros penitenciarios, ni a la protección de éstos dentro del régimen de la seguridad social vigente en el país.

No obstante, el Código Penal Paraguayo (en adelante CP), en su art. 40, establece el derecho y obligación que tienen los condenados a acceder a un trabajo remunerado. La obligación se refiere a los trabajos encomendados dentro de los centros penitenciarios, que generalmente son de limpieza, entre otras labores. El citado CP señala, asimismo, el derecho a acceder a un puesto remunerado, si bien exclusivamente para internos condenados; y deja de lado a los que se encuentran en calidad de procesados, con la llamativa circunstancia a señalar, en este punto, de que, en la realidad paraguaya, los procesados abarcan el 90% de la población penal.

Seguidamente, en cuanto a la remuneración a obtener, queda fijado por el citado cuerpo legal, que el trabajador podrá sufrir retenciones para facilitar el cumplimiento de *sus deberes*<sup>25</sup> de manutención e indemnización, así como la formación de un fondo para su vuelta a la vida en libertad; se podrá retener hasta un 20% del producto del trabajo para costear los gastos que causara dentro del establecimiento penitenciario, remitiéndose en los demás casos, en especial en la forma en que el condenado administre el fruto de su trabajo, a la Ley Penitenciaria del Paraguay (en adelante LPP).

La única institución que cumple, desde su fundación, con las obligaciones referentes a las retenciones es la Unidad Penitenciaria Industrial la Esperanza, activa desde 2008, exclusivamente para internos condenados por sentencias cortas (con un máximo de tres años) y que reúnen las condiciones físicas, psicológicas y sociales necesarias para aceptar programas de reinserción a la sociedad. El principal motivo por el cual se establecen las citadas condiciones, es que esta unidad penitenciaria ha sido creada con el fin de ejercer de antesala a una próxima obtención de libertad. Toma como base, para el cumplimiento efectivo del tratamiento penitenciario, al trabajo como medio que así de cumplimiento a lo dictado por la normativa acerca del fin de las penas -la reinserción social-, el cual se desarrolla dentro de los talleres habilitados al efecto en el centro penitenciario.

Los internos de los demás centros penitenciarios, a partir de la recientísima fundación de la Cooperativa “Juan Antonio de la Vega”, tienen acceso a una cuenta (de peculio) para poder depositar sus correspondientes ingresos y donde se le realizan las retenciones legales y la correspondiente al fondo de reserva. Esta cooperativa ha sido fundada a iniciativa del sector privado, así como de funcionarios vinculados al sector penitenciario, con el fin de apoyar a los trabajadores artesanales de los distintos centros penitenciarios del país. No obstante, la asociación a dicha cooperativa no está limitada al sector penitenciario, sino que es libre para

---

<sup>25</sup> La cursiva es nuestra.

quien desee formar parte de ella. Con respecto al manejo del dinero en prisión, la LPP no se pronuncia al respecto, y la situación más común en los centros penitenciarios del Paraguay es que los internos manejen el dinero en metálico; salvo en la Unidad Penitenciaria Industrial la Esperanza, donde el dinero es depositado en una cuenta especial abierta para cada interno y, tras las retenciones correspondientes, el saldo puede ser utilizado por los internos o sus familiares. En caso de que los internos quieran hacer uso del dinero para compras en la cantina (economatos) del penal, esto se realiza mediante unas fichas donde constan los ingresos, egresos y saldo actualizado, si bien nunca en metálico.

Por su parte, la LPP abarca solo algunos puntos referentes al trabajo penitenciario que, a todas luces, se presentan insuficientes. Se limita a establecer reglas un tanto básicas, que generan ciertos vacíos legales a la hora de aplicarla. Ello es constatable por razones tan obvias como lo son que la actual CN data de 1992, el citado CP del año 1997; el Reglamento para los Internos de Penitenciarías y Correccionales del País por su parte es del año 2001. Tales normativas corresponden, como mínimo, a dos décadas posteriores a la época en que se dictó la LPP, año 1970, y sin tener en cuenta que la misma fue sancionada durante el periodo dictatorial del país.

Todo ello nos demuestra, sin necesidad de ahondar mucho en la citada ley, que la misma no se corresponde con las directrices legales posteriores que se fueron suscitando en el país tras la instauración de la democracia, ni con el ámbito penitenciario moderno. No obstante la LPP permanece como legislación vigente, en virtud de la cual se rigen todos los centros penitenciarios del Paraguay. Con referencia al trabajo penitenciario iremos señalando los puntos más importantes que abarca la LPP.

En efecto, como reconocimiento básico de la LPP, queda instaurado que cada interno, a su ingreso en el Establecimiento Penal, además de las medidas citadas en la ley, será sometido a los exámenes clínicos necesarios para determinar su estado de salud física y mental, así como sus características respecto del tratamiento que haya de seguir y su capacidad para el trabajo, aunque esto no ocurre en todos los centros.

De conformidad a lo señalado en el CP, y en cuanto a la diferencia entre los trabajos remunerados realizados dentro de los talleres penitenciarios, la LPP establece la existencia del tipo de trabajo no remunerado que todos los internos se hallan constreñidos a realizar, en concreto a los trabajos de limpieza de celdas, pasillos, pabellones, servicios en cocina, lavandería, etc. En tales casos, queda permitido que en las distintas penitenciarías del país exista, de ser así propuesta, organización por grupos para la limpieza de pabellones con un portavoz oficioso de estos grupos. Estos trabajos no son remunerados. Así, la mayoría de los centros penitenciarios establecen tales trabajos obligatorios no remunerados aunque, una vez más, la Unidad Penitenciaria Industrial la Esperanza hace diferencia con el resto; ya que se rige por un modelo de cogestión con empresas del exterior, que consiste en la tercerización de servicios *supra* señalados.

En tal sentido, la relación de la Unidad Penitenciaria Industrial la Esperanza con la empresa del exterior se basa en un convenio previamente firmado; así, la empresa contratada depende jerárquicamente de la autoridad penitenciaria dando cumplimiento a lo establecido en la LPP. De esta manera, se organiza legalmente el sistema que provee trabajo remunerado a los internos dentro de las distintas secciones existentes para el efecto, siendo éstas: cocina, panadería, lavandería, servicios de limpieza integral del penal, docencia, biblioteca, mantenimiento integral del edificio (plomería, carpintería, pintura, electricidad), peluquería y jardinería.

En ese orden, la LPP dicta que el trabajo penitenciario (al igual que se pronuncia la legislación española en el art. 26 de la Ley Penitenciaria), constituye uno de los medios más eficientes del tratamiento general del interno y adquirirá un genuino sentido humano y moralizador, no siendo considerado como castigo adicional. En lo posible, será organizado y dirigido por la Administración e importará igualmente ésta el deber de proporcionarlo, conforme a las disposiciones de la Ley y los reglamentos que en consecuencia se dicten.

El trabajo penitenciario tendrá los siguientes fines y características: a) Que instruya al interno; b) Que sirva de medio de formación profesional y se adapte a las aptitudes del interno; c) Que sea retribuido o remunerado; d) Que sea debidamente especializado de acuerdo a la técnica industrial moderna. El trabajo penitenciario podrá ser de carácter: a) industrial, b) agrícola, c) intelectual o artístico, siempre que estos dos últimos puedan ser su única actividad laboral y resulten productivas y compatibles con su tratamiento y el régimen institucional.

Sin embargo, como hemos podido comprobar en el desarrollo del trabajo de campo de nuestra investigación, tales disposiciones no se cumplen en todos los casos, sino aisladamente como en la citada Unidad Penitenciaria Industrial la Esperanza. Posteriormente, como es más usual y cómodo, la LPP se remite a la legislación laboral vigente Ley N° 213/93 Código del Trabajo (en adelante CT) y Ley N° 742/61 Código Procesal del Trabajo (en adelante CPT), en cuanto a la organización del trabajo penitenciario, sus métodos, modalidades, jornadas de labor, horarios, medidas preventivas de higiene y de seguridad.

Sobre la remuneración recibida por el interno por los trabajos realizados o de la producción penitenciaria, la LPP dicta que se aplicarán exclusivamente al mejoramiento general del interno y al acrecentamiento de su capacidad profesional como medio del tratamiento readaptador. Esos intereses no quedarán subordinados a ningún otro propósito utilitario.

Asimismo, establece que el trabajo será remunerado equitativamente, teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a su naturaleza, preferentemente educativa, así como su productividad y la capacitación de quien lo realiza, salvo los trabajos de prestación personal, que el interno realiza en las labores generales del establecimiento o comisiones que se le encomienden de acuerdo con los reglamentos.

Tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades contraídas por el interno, por causa del trabajo penitenciario, serán indemnizados por el Estado, conforme a las leyes laborales del país. Será también indemnizada, de acuerdo con las mismas normas, la muerte producida por accidente o enfermedad originada en el trabajo penitenciario. Durante el proceso de su curación y rehabilitación, el interno accidentado o enfermo percibirá la remuneración que tenía asignada durante el desempeño del trabajo penitenciario.

Como medida de garantía en favor de las internas embarazadas, éstas quedan eximidas de la obligación de trabajar y de toda otra modalidad de tratamiento incompatible con su estado, en un periodo de cuarenta y cinco días antes y después del parto; así, como durante el periodo en que permanezca al cuidado de su niño/a.

### 2.2.2 Organización institucional

El Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal (en adelante DGEPyEP), dependiente del Vice-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante DDHH), órgano integrante del Ministerio de Justicia y Trabajo, es el encargado del control de todo el régimen penitenciario dentro de la República del Paraguay.

Por Decreto n° 170/2009 de 27 de marzo, se establece la organización y atribuciones del Vice-Ministerio de Justicia y DDHH que, en su art. 2° V, establece que dentro de la estructura de dicho ministerio se encuentra la DGEPyEP.

El sistema penitenciario se halla integrado por diez penales, uno nacional (o central) localizado en Tacumbú, y los demás regionales, ubicados en distintos puntos del país, así como por dos correccionales de mujeres, albergues, centros educativos, hogares para menores y una unidad industrial denominada “La Esperanza” ubicada en la capital de la república. Además, entre los centros educativos se encuentra el centro de rehabilitación de menores infractores que funciona en la ciudad de Itauguá<sup>26</sup>.

### III. Realidad de los centros penitenciarios en Paraguay. Una panorámica

El total de la población penal del Paraguay es de aproximadamente 6.309 personas, donde el 90% de los internos son procesados a la espera de condena. Evidentemente, la solución a la problemática de la lentitud judicial escapa de las manos de la Administración penitenciaria; sin embargo, ello acarrea serias dificultades a la hora de hacer cumplir las políticas penitenciarias establecidas en las leyes que rigen la materia esencialmente en cuanto a la puesta en marcha del tratamiento penitenciario eficaz y concreto para los internos, principalmente porque dentro de la legislación penitenciaria existen vacíos legales donde no se prevé este tipo de situación en la que el 90% de los internos sean procesados. En cuanto al ofrecimiento de trabajo remunerado estable, el mismo resulta del todo insuficiente y no existen especificaciones legales acerca del orden de prelación para el acceso a los escasos puestos de trabajo; inclusive ni siquiera se tiene en cuenta la condición de procesado o condenado con relación al mismo, lo que lleva a aplicar la simple igualdad de condiciones entre ambos casos.

Por otro lado la LPP establece, en su artículo 8, que se clasificará a los internos teniendo en cuenta el sexo, la edad, naturaleza y clase de delito, antecedentes penales, grado cultural, profesión u oficio y estado familiar, con base en un análisis criminológico realizado al interno al ingresar al penal, aunque la realidad advierte todo lo contrario, ya que los internos cohabitan sin ninguna subdivisión o categorización.

La citada situación se agrava al comprobar que en algunos de los centros penitenciarios del país, principalmente en la central de Tacumbú, la desigualdad se acentúa correlativamente a la capacidad y solvencia económica de los internos, esto es, que si los internos quisieran procurarse mejores condiciones de vida (ropa, alimentación, utensilios de higiene personal,

---

<sup>26</sup> La información acerca de estos centros puede ser corroborada también en versión digital a través de la página web <http://www.mjt.gov.py/consultas.html>.

colchones, ropa de cama, ventiladores, televisores, heladeras, equipos de música, equipos de aire acondicionado o calefacción, etc.), podrían perfectamente acceder a ellos e incluso a pabellones en mejor estado que los demás, divididos según lo que el interno pueda solventar; generándose, de esta manera, una suerte de mafia de difícil control por parte de los mismos funcionarios de la prisión de la que se benefician internos, funcionarios, familiares de los internos y hasta los ciudadanos vecinos aledaños al recinto.

Tal y como se presenta, el sistema penitenciario paraguayo pone en evidencia que las condiciones del mismo no favorecen el cumplimiento de la finalidad de las penas insertas en la legislación y que tienen por fin fomentar la reinserción social y lograr la readaptación del interno. El denominador común advertido es la falta de trabajo remunerado a realizar por los internos. La mayoría de las actividades que se desarrollan son así llevadas por propia cuenta de los reclusos, mediante sus propias labores y artesanías en cuero y madera.

Otro problema de igual gravedad es el hacinamiento dentro de la penitenciaría central de Tacumbú, que supera tres veces su capacidad, y donde se hace evidente que las instalaciones previstas para albergar dignamente a los internos son más que insuficientes; tanto es así que simplemente no existe espacio para que los internos realicen trabajos que no sean artesanales; y menos aún existe el personal médico y psicológico cualificado que venga a dar abasto para tal cantidad de internos que, en total, llegan a más de 3000. Esto, en definitiva, convierte en letra muerta los principios insertos en la CN, LPP, así como los tratados internacionales firmados y ratificados por el Paraguay en cuanto a la protección de los DDHH y trato digno a las personas privadas de libertad.

La mayoría de los edificios que albergan los centros penitenciarios no son estructuras adecuadas para el efecto. Paradójicamente la de Tacumbú y la de Buen Pastor (de mujeres), las principales del país para la reclusión de hombres y mujeres respectivamente, son las menos preparadas para albergar internos. Las mismas se van remodelando constantemente utilizando materiales que no son específicos para este tipo de establecimientos.

Asimismo, las autoridades institucionales claman por un aumento del presupuesto y una reforma completa de la legislación penitenciaria para que puedan éstos realizar planes de trabajo más organizados. La propia administración se queja del personal penitenciario, denunciando que los mismos son inclusive analfabetos, y que no existe una escuela penitenciaria en condiciones, encargada de formar a futuros funcionarios de prisiones.

#### **IV. Conclusión**

La conclusión que pueda extraerse, en materia relativa a la relación laboral especial penitenciaria, tras asistir al sistema penitenciario paraguayo se refleja en un vasto catálogo de inconvenientes que únicamente pueden ser progresivamente subsanados mediante la correcta reforma de la legislación penitenciaria y una inversión suficiente en medios materiales y humanos.

Entre los principales aspectos negativos, el más preocupante, a nuestro parecer, fuera de los habituales problemas presupuestarios, de infraestructura y superpoblación comunes no solo en Paraguay sino en la mayoría de los centros penitenciarios latinoamericanos, es que no existe un ordenamiento legal que abarque con seriedad todos los derechos y deberes que deben regir una

relación laboral, que por ser los trabajadores en este caso, en relación de sujeción, debería configurarse como especial.

Lo que nos ofrece la CN, el CP, CT, la LPP y los respectivos reglamentos no es en absoluto suficiente para establecer un correcto régimen laboral dentro de los centros penitenciarios; principalmente la LPP, como se ha indicado, se encuentra completamente desfasada a fecha de hoy, sancionada hace más de 40 años, durante una época dictatorial y, a todas luces, denota que simplemente se hizo en su momento el esfuerzo de acomodar sus artículos a lo más básico y ajustarse a los tratados internacionales firmados y ratificados por el Paraguay en materia de DDHH y Derecho penitenciario, sin ningún tipo de estudio científico que aportara mejores condiciones.

En ese orden, las carencias más importantes que sufre el sistema se basan, principalmente, en que los trabajadores no son considerados sujetos de una relación laboral; por ende, carecen de muchos derechos básicos que pudieran ser reconocidos si esta situación cambiase.

Se encuentran por ello en un estado de inseguridad jurídica y cierta indefensión al no quedar legalmente establecido un orden de prelación para el acceso al trabajo, ni de continuidad en los puestos, dejando esta situación completamente al arbitrio de las autoridades del penal, prestándose así a que se cometan arbitrariedades, ya que estos cargos son de confianza (libre designación) y, por lo general, cumplen pequeños periodos; de este modo, las políticas aplicadas dentro de estos centros carecen totalmente de continuidad y van cambiando según vaya cambiando la dirección.

Asimismo, es trascendental que la ley reconozca el derecho a la cobertura de la seguridad social de los trabajadores, sus derechos de cotizar para su posterior jubilación, al goce de los beneficios que dicha cobertura supone por ley; más aún teniendo en cuenta que existen casos de internos con condenas muy largas que pasarían años trabajando dentro del penal sin gozar de dichos beneficios.

Si entendemos que según el contenido de la pena tan solo ha de privarse de la libertad y buscamos dar cumplimiento al ordenamiento legal que establece el deber de asemejar lo máximo posible el trabajo penitenciario con el realizado en libertad, otro punto a establecerse en la ley sería la idea de la promoción laboral al menos en dos escalas y la consiguiente motivación de los trabajadores a una mayor responsabilidad y a un pequeño aumento de sus ingresos como incentivo a su buena conducta y dedicación al trabajo.

Ha quedado claro que los intentos por mejorar el sistema penitenciario en el Paraguay parten de sectores privados, de algunos funcionarios de buena voluntad y mayor visión de futuro, y de algunos otros como el Agente Fiscal Dr. Blas Imas, promotor y fundador de la Cooperativa “Juan Antonio de la Vega”, cuyo nombre se erigió en honor al Sacerdote Católico jesuita español, hoy fallecido, que dedicó más de veinte años de su vida a la capellanía situada dentro de la penitenciaria de Tacumbú, y que hasta hoy goza del cariño, respeto y admiración de los internos y funcionarios que lo conocieron y fueron testigos de su incansable labor en favor de los internos.

El sector político en algunas ocasiones intentó ofrecer apoyo. Se había iniciado un proyecto para la instauración de una escuela de formación para futuros funcionarios de centros penitenciarios, que al final quedó tan solo en promesas. Es obvio que para el sector político, los

centros penitenciarios carecen de atractivo ya que por ley queda prohibido a los reclusos ejercer el derecho al sufragio, de ahí su desinterés a la hora de ofrecer promesas para mejorar tales condiciones.

Una de las iniciativas del presente gobierno con relación al sistema penitenciario ha sido la creación por Decreto N° 4674 de 9 de julio de 2010 de la Comisión Nacional de Reforma Penitenciaria, la cual se encuentra todavía en estudio, y que dada las dificultades e inestabilidad política reinantes en el país no han dado aún resultados que favorezcan realmente al sector.

En breve síntesis, la solución más pronta que necesita este sector es la efectiva reforma y modernización de la LPP, en relación a varios puntos, pero principalmente en lo que a trabajo penitenciario concierne, según las mínimas recomendaciones señaladas, así como la creación de una Escuela Penitenciaria encargada de formar futuros funcionarios, aptos para ejercer cargos dentro de cualquier centro penitenciario, añadida a la capacitación constante de quienes ya los ostentan.

Asimismo, el sector privado muestra actualmente con mucha desconfianza a la hora de invertir en la instalación de talleres dentro de los centros penitenciarios, en especial en la Penitenciaría central de Tacumbú, que a su vez es la más necesitada de estos incentivos. Esta situación tiene lugar por la evidente inestabilidad, falta de espacio físico y falta de seguridad que conlleva el terrible hacinamiento que sufre el penal y que lo convierte en una bomba de tiempo que periódicamente desemboca en peleas y hasta motines. Es necesario que el gobierno ofrezca en forma seria y, con bases legales, garantías no solo a los trabajadores mediante la reforma de la LPP, sino a su vez al sector privado, candidato potencial de establecer negociaciones con la administración para la puesta en marcha de talleres industriales dentro de los centros.