

Adolescentes en Conflicto con la Ley

Informe Nacional Paraguay



Crédito: Amadeo Velázquez Riveros - Ministerio de la Defensa Pública



MEJORANDO LA
**JUSTICIA
JUVENIL**



Agosto 2022

1. Contexto del país y definiciones

La legislación paraguaya establece que toda persona, desde la concepción hasta los trece años, se encuentra en la etapa de la niñez, y desde los catorce hasta los diecisiete años se le considera adolescente (Ley N° 2169, 2003). En términos sociodemográficos, en 2021 el 34,1% (2.509.861) de la población de Paraguay era niñas, niños o adolescentes (NNA) (INE, 2019).

En Paraguay, si bien en los últimos años se han visto avances en materia de marco normativo que busca la protección integral de NNA, la reducida inversión social -según Serafini (2017) ubicada entre las más bajas de América Latina- resulta insuficiente para combatir las circunstancias de pobreza multidimensional y enfrentar la privación de oportunidades esenciales para su desarrollo integral. En 2016, se invertían unos 56 USD mensuales para cada NNA en temas de educación, salud, protección social, agua potable y saneamiento, vivienda, recreación y deportes (Unicef, 2021). Esta asignación económica es, además, exigua para la atención efectiva de situaciones de vulnerabilidad asociadas con violencia.

Uno de los impactos de la pandemia de COVID-19, fue la pobreza total que pasó de 23,5% en 2019 a 26,9% en 2020, la cual es de mayor incidencia (34%) y más severa (5%) en las zonas rurales (INE, 2021). Para el año 2020, el 30,5% de NNA en todo el país se encontraba en situación de pobreza y el 5,9% en situación de pobreza extrema, también con mayores incidencias en las zonas rurales (INE, 2021). En términos de pobreza multidimensional, los últimos datos disponibles para el año 2012 estimaban que el 56% de todos los NNA sufrían al menos una privación en sus condiciones de vida (Unicef, 2021).

En este escenario, existe un déficit de políticas sociales orientadas específicamente a la población adolescente¹, y se observa que la confluencia de la adolescencia y la pobreza económica suele resultar en una estigmatización por parte de los medios de comunicación, sobre todo respecto a los barrios marginalizados de la ciudad de Asunción (Balteyro y Mendoza, 2020).

De acuerdo con Wacquant (2004), los factores simbólicos que sustentan la formación de un Estado punitivo y la ideología -impulsada por grupos mediáticos- que responsabiliza la delincuencia únicamente al individuo ignorando su contexto social, puede verse que las representaciones sociales estigmatizantes se trasladan al escenario de la administración de la justicia, influenciando su respuesta según criterios asociados a la clase social. Galeano y Balbuena (2015) identifican que del 75% de los adolescentes paraguayos privados de libertad, el 30% cuenta con características propias de la población más pobre y ponen énfasis en la respuesta carcelaria como alternativa a la atención de problemas sociales.

Por otra parte, según el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), el 90% de los adolescentes privados de libertad no completó la educación escolar básica (MNP, 2017) y el 86% de ellos trabajaba, al momento de su detención, en oficios catalogados como desprotegidos: algunos de ellos incluso se encuentran en la lista de las peores formas

¹ La utilización de un lenguaje no sexista ni discriminatorio es fundamental para el equipo de investigación, sin embargo, considerando las limitaciones en la cantidad máxima de palabras, para este informe se ha optado por utilizar el plural masculino cuando se hace referencia a toda la población adolescente. Se exceptúan de esta norma las menciones a poblaciones sexualmente diversas, donde se utiliza el pronombre “ellos” adoptado regionalmente de modo a visibilizarlas.

de trabajo infantil² y están prohibidos para las personas menores de 18 años de edad (MNP, 2015, p. 56).

Datos entregados por el Ministerio de Justicia (MJ)³ indican que los delitos más cometidos por adolescentes privados de libertad en el 2021 son aquellos contra la propiedad: en primer lugar, el hurto agravado (32%) y, en segundo lugar, el robo agravado (18%). Existe evidencia de que los hechos punibles varían según el género: si bien la comisión de delitos contra los bienes de las personas ocupa el primer lugar para ambos sexos (73% de los varones y 47% de las mujeres); se debe resaltar que en segundo lugar para los varones se encuentran los hechos punibles contra las personas (16%), mientras que para las mujeres es el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas peligrosas (33%) (MNP, 2017).

Uno de los posibles factores que explicaría esta diferenciación tiene que ver con los roles tradicionalmente asignados según el género en el espacio doméstico. Así, los varones asumen un rol de proveedores de recursos económicos para la subsistencia en actividades fuera del hogar desde muy temprana edad, mientras que para las mujeres se encuentran reservadas las actividades domésticas. La situación del embarazo adolescente es una circunstancia extendida en Paraguay, que pone a las adolescentes en la necesidad de conseguir ingresos relacionados con las tareas de cuidado que se incrementan al ser madres. En este escenario, las adolescentes se encuentran más expuestas a la alternativa que ofrecen las redes de microtráfico de drogas, que

resultan convenientes por no demandar un trabajo fuera de casa a cambio de ingresos considerables (Galeano, 2021).

Desde el 2020, se evidencia una disminución de la cantidad de adolescentes privados de libertad. Según el reporte del MJ, en 2019 1.030 adolescentes fueron atendidos⁴ en los Centros educativos para adolescentes en conflicto con la ley penal (CE), mientras que en 2020 esta cifra se redujo a 629 adolescentes en todo el año.

Por otra parte, según datos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), 955 adolescentes contaban con causas penales abiertas en el sistema penal en el año 2020: a 47 de ellos se les aplicó medida de prisión preventiva -lo que representa solo un 5% del total-, 50 adolescentes fueron condenados y 834 beneficiados con otras salidas procesales que no fueron especificadas. Aunque no hay certeza sobre la causa del descenso en la población privada de libertad, podrían considerarse como factores de esta reducción una incidencia de las medidas sanitarias o, por otro lado, una mayor tendencia hacia la adopción de medidas provisorias o socioeducativas que no involucren la privación de libertad.

Es importante resaltar que la privación de libertad expone a los adolescentes a la vulneración de sus derechos, dentro de los CE. Diversos informes del MNP (2020b, 2020c, 2019a, 2019b) constatan situaciones de hacinamiento y se registran graves deficiencias en la infraestructura. Los reclamos referentes a la calidad de la comida son persistentes, y llegaron a motivar una serie de protestas que terminaron con un incendio en el Centro Educativo de Ciudad del Este, en el que además de las muertes registradas, al menos 14 adolescentes resultaron con quemaduras.

2 Las peores formas de trabajo infantil son las que se dan en condiciones de esclavitud; trabajos y reclutamientos forzados; la prostitución infantil; la utilización de menores de 18 años para actividades ilícitas; así como aquellos trabajos que, por su naturaleza o las condiciones en las que se desarrollan, arriesguen o dañen la salud, la moralidad y la seguridad de los NNA (OIT, 1999)

3 Datos proveídos a partir de una solicitud de información pública, disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/44779>

4 El término utilizado por el MJ hace referencia a la cantidad total de adolescentes ingresados en un año a los 8 centros educativos que operan en el país.

1. Contexto del país y definiciones

Por otra parte, existen múltiples relatos de torturas y malos tratos por parte de funcionarios penitenciarios, que someten a los adolescentes a castigos físicos y regímenes de aislamiento, donde incluso pueden negarle el acceso al agua potable (Galeano y otros, 2019). Así también, el MNP (2020b, 2020c, 2019a, 2019b) informó que en las comisarías donde son detenidos los adolescentes, alrededor del 50% manifestó ser víctima de violencia por parte de agentes policiales, incluso se encuentran relatos de formas graves de tortura física.

Otras malas prácticas registradas son los traslados arbitrarios -situación que se amplía en el cuerpo de este informe- y la medicalización⁵ a la que son expuestos los adolescentes cuando se prescriben fármacos psiquiátricos como un atajo en el manejo de la conducta, supliendo otras formas de terapia que se adecuan a las necesidades derivadas del problema de consumo de drogas. Considerando la vinculación entre este tipo de consumo y la comisión de hechos punibles, resulta preocupante que el MJ resuelva, recientemente, instalar una unidad de tratamiento de adicciones dentro de uno de los centros penitenciarios, desdibujando los límites entre el tratamiento terapéutico de una situación reconocida como un problema social que afecta a la adolescencia y el ingreso a un entorno penitenciario que puede resultar de la falta de atención oportuna de las adicciones, en una tendencia totalizadora de la institucionalización (Goffman, 2001).

Una situación especial de vulneración es la que viven los adolescentes de acuerdo a su orientación sexual o de identidad de género, ante la inadecuación del sistema -y los prejuicios de sus operadores- para atenderles, y la falta de reconocimiento de las vulnerabilidades particulares que viven las personas sexualmente diversas en sociedades conservadoras, heteronormativas y discriminatorias, como es el caso paraguayo. Es común que en las etapas del proceso penal haya una negación absoluta de la libre expresión de la identidad de género de los adolescentes, que no sólo les invisibiliza, sino que además implica una desatención a los potenciales riesgos de violencia en su contra, sobre todo en los CE. También es importante mencionar que los adolescentes trans suelen experimentar rupturas con sus entornos familiares, lo cual dificulta la adopción de medidas provisorias o socioeducativas no privativas de libertad. Existen experiencias positivas en las cuales esta circunstancia ha sido paliada con el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en el acompañamiento de los adolescentes, sin embargo, es visible que el Estado aún no logra diseñar estrategias apropiadas.

Del 2014 al 2020, Paraguay acumuló un total de ocho adolescentes fallecidos bajo custodia, en el año 2014, cinco adolescentes perdieron la vida en el Centro Educativo de Itauguá (CEI) (dos de ellos, asesinados por disparos de armas de fuego perpetrados por guardias perimetrales, dos en circunstancias de violencia y uno por enfermedad); y en el 2017, tres adolescentes fallecieron (dos de ellos en un incendio en el Centro Educativo de Ciudad del Este y uno por la omisión del Estado en su posición de garante del derecho a la salud en el CEI) (MNP, 2020a).

⁵ El concepto “medicalización” se refiere a la patologización de conductas, buscándose resolver mediante la medicina situaciones que no son médicas, sino que más bien corresponden al área social, o de las relaciones interpersonales. (Orueta y otros, 2011)

2. Hallazgos

2.1. Estructura del sistema penal adolescente y los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal

Paraguay aprobó y ratificó la CDN por Ley N° 57/1990. Desde entonces, tres acontecimientos marcan hitos en la institucionalidad de la promoción y garantía de derechos de NNA: la promulgación de la Ley N° 1680/2001 de creación del CNA; la creación de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), y la elevación de la SNNA al rango de Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) por Ley N° 6174/2018.

Desde la implementación del CNA fueron varias las instituciones nacionales que incorporaron equipos especializados. Entre otros, se introducen los órganos administrativos de protección local: las Consejerías Municipales por los derechos del NNA (Codení) correspondientes a los municipios; y la CSJ crean los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia y los Juzgados Penales de la Adolescencia, ésta última instancia, en concordancia con las medidas de especialización del sistema penal establecidas en el Art. 40 de la CDN⁶. Con la promulgación del CNA fue también establecido el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SIPPINA), que regula e integra los programas y las acciones a nivel nacional, departamental y municipal.

Con estos cambios y teniendo en cuenta como antecedente la reforma del Código Penal paraguayo en el año 1997, se inicia una transición desde un enfoque propio del

periodo de la doctrina de la situación irregular -vinculado al sistema inquisitivo, poco garante de los derechos de los adolescentes y con un enfoque de peligrosidad-, a una forma de justicia devenida de la implementación de la doctrina de la protección integral. El principio de especialidad que enmarca el proceso penal adolescente se refleja en las regulaciones del Libro V del CNA, titulado «De las infracciones a la Ley Penal».

En cuanto a la situación de la instalación de la justicia penal adolescente, se encuentran creados y en funcionamiento 37 Juzgados Penales de la Adolescencia (Castillo, 2021), de un total de 18 circunscripciones judiciales⁷. Por otra parte, los tribunales penales de la adolescencia se ubican sólo en las ciudades de Asunción y Pedro Juan Caballero. En las demás circunscripciones, las decisiones de los juzgados penales de la adolescencia son revisadas por los Tribunales de la Niñez y la Adolescencia, mientras que en la circunscripción de Pilar, lo hace el Tribunal Penal ordinario el competente, rompiendo con ello la especialidad prevista para el fuero.

Por su parte, la Defensa Pública cuenta con 13 defensores penales de la adolescencia que ejercen dicha labor en forma exclusiva mientras que, desde el año 2020, suman 94 los defensores penales que intervienen tanto en el sistema penal adolescentes como en el sistema penal ordinario. Es importante resaltar que la defensa de los adolescentes privados de libertad es ejercida por la Defensa Pública en el 94% de los casos, según datos entregados por el MJ.

⁶ CDN, art. 40 inc. 3 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes [...]

⁷ Más información sobre la ubicación de dichas circunscripciones puede encontrarse en <https://www.pj.gov.py/circunscripciones/>

2. Hallazgos

En cuanto al Ministerio Público, es la institución del sistema de justicia que muestra menor grado de avance en la especialización, pues a la fecha no existe ningún agente fiscal especializado en el fuero penal de la adolescencia. Esto implica que quienes impulsan la persecución penal de adolescentes son también responsables del fuero penal ordinario.

En Paraguay, la responsabilidad penal se adquiere con la adolescencia, y se aplica en la franja que va desde los 14 hasta los 17 años inclusive (Ley N° 2169, 2003) solo cuando al realizar el hecho tenga suficiente madurez psicosocial para reconocer la antijuridicidad del hecho realizado y determinarse conforme a ese conocimiento (Ley N° 1680, 2001, art. 194). Cabe aclarar que el Código Penal paraguayo determina que tanto las personas menores de 14 años como aquellas que, al momento de cometer un hecho punible, no tengan la madurez psicosocial suficiente son consideradas irreprochables (Ley N° 1160, 1997, art. 21) y, en caso de que los cometieran, se prescinde de la persecución penal en su contra y se dispone la intervención del Fuero de la Niñez y la Adolescencia o de la Codeni.

A partir de este sistema de responsabilidad diferenciado, los adolescentes ya no son juzgados con los mismos criterios que las personas adultas.

Algunas de las diferencias entre los abordajes del sistema penal ordinario y el sistema penal adolescente se presentan a continuación:

- El enfoque del CNA otorga una especial importancia procesal a los fines socioeducativos de las sanciones, atendiendo a la etapa de desarrollo evolutivo que atraviesan los adolescentes. En lugar del enfoque punitivo de la justicia ordinaria, se persiguen fines de socialización y son consideradas medidas

orientadas a la adquisición de pautas conductuales, el reconocimiento del hecho punible en el entendimiento del daño causado, la responsabilidad y la reparación, y la reinserción comunitaria.

- El sistema penal adolescente tiene como condición, para el inicio del proceso penal, la comprobación de que cuenta con la madurez psicosocial suficiente como para considerarse su responsabilidad penal, a pesar de que se encuentre en el rango de edad que habilita a la justicia la persecución penal del hecho cometido.
- Los adolescentes no pueden ser indagados por un agente fiscal, a diferencia de las personas adultas. La declaración indagatoria de los adolescentes puede ser realizada únicamente ante el Juzgado Penal de la Adolescencia, en presencia de su abogado de confianza o defensor público.
- Para determinar la calidad de crimen o delito realizado tanto por un adolescente como por una persona adulta, se aplica lo escrito en el Código Penal (Ley N° 1160, 1997). Sin embargo, la naturaleza del proceso penal adolescente se encamina a la resolución de conflictos a través de la aplicación de salidas alternativas al juicio oral (López, 2014, p. 19). En este sentido, una figura de desjudicialización propia del proceso penal adolescente que coincide con su carácter restaurativo es la remisión (Ley 1680, 2001, art. 234), aplicable cuando la persecución penal no se justifica por no constituir una afectación social de relevancia. En este caso, se plantea un acuerdo entre partes y el compromiso del adolescente en contribuir en programas comunitarios con el apoyo de su familia y bajo el control de la institución que los realice.

- La base de medición para la imposición de una sanción para los adolescentes se compone de un informe psicosocial y socio ambiental que permitan determinar el grado de madurez y de responsabilidad del adolescente sujeto al proceso. Este informe puede identificar, además, posibles medidas provisorias (Ley 1680, 2001, Art. 232) o socioeducativas que atiendan a su bienestar -como la atención psicológica, la internación en una unidad de desintoxicación, su derivación a una entidad de cuidado alternativo, entre otras-. El CNA determina que la prisión privativa de un adolescente podrá ser decretada sólo cuando con las medidas provisorias sean insuficientes (Ley 1680, 2001, Art. 233).
- El proceso penal en el fuero especializado cuenta con un grado de flexibilidad en términos de determinación de las penas, revisión y adaptación de las medidas otorgadas, atendiendo consideraciones psicosociales. Un principio penal adolescente presente en la CDN es la nocividad de la permanencia en el sistema de justicia para el adolescente, por lo cual es deseable que el proceso penal cumpla con la máxima brevedad posible y las medidas aplicadas sean de menor gravedad.
- La Constitución Nacional del Paraguay (CN) contempla la condena a la pena privativa de libertad de las personas adultas con base en el principio de prevención, que implica la readaptación de la persona condenada y la protección de la sociedad (CN, 1992, art. 20). En el caso de la adolescencia en conflicto con la ley penal, se plantea la aplicación de medidas socioeducativas con tendencia a la inserción social y comunitaria en primera instancia⁸, de medidas correccionales cuando sea necesario llamar seria e intensamente la atención del adolescente acerca de la responsabilidad por su conducta⁹ y medidas privativas de libertad en última ratio y por el menor tiempo posible, sólo cuando las medidas socioeducativas resulten insuficientes.
- La CN establece, taxativamente, que los adolescentes no serán recluidos en el mismo establecimiento donde personas mayores de edad estén privadas de libertad (CN, 1991, Artículo 21). La medida privativa de libertad consiste en la internación del adolescente en un establecimiento especial, destinado a fomentar su educación y su adaptación a una vida sin delinquir (Ley 1680, 2001, art. 206). Se contempla también el ingreso a hospitales psiquiátricos o centros de desintoxicación como otras medidas aplicables por un Juez Penal Adolescente. Además, el acompañamiento temporal al adolescente y a su familia, y su ubicación en una entidad de abrigo pueden ser adoptada como medida de protección y apoyo cuando se considere adecuado (Ley 1680, 2001, art. 202).

⁸ Las medidas socioeducativas son prohibiciones y mandatos que regulan la forma de vida del adolescente con el fin de asegurar y promover su desarrollo y educación. Entre ellas residir en determinados lugares; realizar determinados trabajos; reparar dentro de un plazo determinado y de acuerdo con sus posibilidades, los daños causados por el hecho punible; tratar de reconciliarse con la víctima, entre otros (Ley 1680, Art. 200)

⁹ Son medidas correccionales: la amonestación y la imposición de determinadas obligaciones. No tienen los efectos de una condena a una pena en lo relativo a los antecedentes penales (Ley 1680, Art. 203).

2. Hallazgos

- En lo relativo al marco penal diferenciado, las medidas socioeducativas no pueden exceder los dos años de duración, mientras que las medidas de privación de libertad tienen una duración mínima de 6 meses y una máxima de 4 años para la comisión de delitos, y de 8 años en caso de la comisión de crímenes (Ley 1680, 2001, arts. 201 y 207). En todos los casos, la duración de la medida debe ser fijada en atención a la finalidad de una internación educativa, y se admite tanto la revisión periódica de su pertinencia como la suspensión a prueba de su ejecución. En el derecho penal de las personas adultas el tiempo máximo de las penas privativas pueden alcanzar los 40 años.
- El Código de Ejecución Penal habilita a que, de manera excepcional, el Juez de Ejecución autorice la permanencia en CE de personas que, de haber cumplido los dieciocho años, no alcancen los veintidós años de edad (Ley N° 5162, 2014, art. 199), condicionados a pautas de conductas rígidas. Es importante aclarar que esta medida suele ser utilizada ante la circunstancia de que el CNA no contempla espacios de privación intermedia para evitar la derivación a centros penitenciarios para adultos de los adolescentes que cumplen condenas extensas. La permanencia de mayores de edad, en la práctica, puede generar dificultades en la convivencia interna en los CE, por lo cual recientemente el MJ ha determinado separar a las personas adultas que cumplen condena en el CEI en un pabellón específico.

Las etapas del proceso penal podrían caracterizarse como la investigación policial, el proceso judicial y la ejecución de la sanción (López, 2014). En concordancia con la CDN, el principio de especialidad debería permear a todas las instancias involucradas en estas etapas, orientando la actuación de sus operadores. Aunque no siempre cumplen con este principio, las instituciones involucradas directamente al sistema penal adolescente son:

- La Policía Nacional: Tiene competencia en la aprehensión, que se da únicamente en casos de flagrancia¹⁰ en la comisión de un hecho punible y debe darse luego de la verificación de que la persona es mayor de catorce años. Por otro lado, le compete la detención, la cual tiene lugar únicamente a partir de una orden judicial escrita emanada de un Juzgado Penal de la Adolescencia o juzgado competente. En ningún caso los adolescentes pueden ser detenidos por orden del Ministerio Público.
- El Ministerio Público: Toma intervención cuando es informada de una aprehensión en flagrancia y se requiere confirmar la identidad de la persona adolescente aprehendida; o al ser comunicada la denuncia de un hecho punible en la que se encuentre sindicada como posible autora una persona adolescente, para solicitar al Juzgado Penal de la Adolescencia su detención. Desde entonces, se determina la jurisdicción penal aplicable y la investigación de la causa debe trasladarse a un agente fiscal especializado.

¹⁰ Según la Resolución N° 665 de 2017: “Cuando el autor es sorprendido en el momento de intentarlo o cometerlo, o inmediatamente después o es alcanzado por personal policial durante la fuga luego de haber consumado o tentado el hecho, por la víctima o por un grupo de personas, o cuando se haya fugado de algún recinto donde se encuentre privado de libertad.”

- Si los hechos no fueran graves, debe comunicarse a los familiares del adolescente sobre la situación. En esta instancia, es posible evitar una imputación cuando se formule como requerimiento fiscal ante el Juez o Jueza Penal la desestimación de la denuncia, la aplicación de un criterio de oportunidad o de la suspensión condicional del procedimiento. Si los hechos fueran de gravedad y es posible determinar la responsabilidad del adolescente, se busca localizar a la familia e informarle sobre la apertura de una causa en su contra, y las posibilidades de defensa.
- El Ministerio de la Defensa Pública: tiene como funciones principales garantizar el derecho a la defensa en juicio y establecer políticas que busquen el resguardo del debido proceso y la defensa en juicio de las personas. Su rol es el de asesorar, asistir, representar y defender de manera gratuita a los adolescentes que estén imputados, acusados o condenados en un proceso penal -en caso de que requieran el servicio por no contar con asistencia jurídica de su elección o privada- para el acceso a la jurisdicción, velando por la estricta observancia de los derechos y garantías.
- La CSJ: En su misión de administrar la justicia, tiene competencia para conocer y resolver en el recurso de casación, así como entender en las contiendas de competencia surgidas entre los órganos jurisdiccionales (CNA, 2001, art. 222). En su rol administrativo, de la CSJ dependen los Juzgados Penales de la Adolescencia y los Tribunales de Apelación Penal de la Adolescencia.
- El artículo 224 del CNA establece que los Juzgados Penales de la Adolescencia tienen competencia para conocer los hechos tipificados como delitos o crímenes por la legislación penal ordinaria atribuidos al adolescente, procurar y sustanciar, en su caso, la conciliación. Los Juzgados Penales de la Adolescencia son los únicos órganos legales habilitados para disponer de la detención de las personas adolescentes. La Acordada N° 329/2004 de la CSJ establece que los Juzgados Penales de la Adolescencia deben contar con un Equipo Asesor de Justicia (EAJ) que auxilie las decisiones de los jueces, recomendando las medidas más acordes a la realidad individual, familiar y comunitaria de los adolescentes a través de informes técnicos psicosociales.
- Por otra parte, el artículo 223 define la competencia del Tribunal de Apelación Penal de la Adolescencia, estableciendo que debe conocer en segunda instancia de los recursos que se interpusiesen, conforme al Código Procesal Penal; y resolver las recusaciones que se interpongan dentro del proceso. Por último, los jueces de ejecución previstos en el Código Procesal Penal serán los encargados del cumplimiento de las medidas definitivas adoptadas por los jueces penales de la adolescencia (CNA, 2001, art. 226).
- El MJ: El Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor (Senaai) es el órgano especializado establecido por el Código de Ejecución Penal cuyas funciones son, de ejecución y medidas, pero también preventivas a través del diseño y la orientación general de políticas de prevención, educación integral e inserción social (Ley N° 5162, 2014, art. 23). La Senaai dirige el Programa de Atención Integral implementado en ocho centros educativos, siete de régimen cerrado y uno de régimen semiabierto; y la Coordinación de medidas no privativas de libertad.

2. Hallazgos

- El MNP: Tiene la función de reforzar y controlar la protección de las personas privadas de libertad contra todo tipo de trato que se encuentre prohibido por la legislación nacional y las normas internacionales. Además, tiene competencia para organizar programas de monitoreo permanente y sin previo aviso de las condiciones de detención de los CE, y realizar recomendaciones a las autoridades competentes.
- El MINNA: Sus competencias guardan relación con la gestión pública para la garantía de todos los derechos de NNA, y particularmente la articulación de medidas preventivas frente a los factores de riesgo para la comisión de hechos punibles, en consistencia con la Política Nacional de Atención a Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal 2016-2021 (PONACOL 2016-2021) cuya gestión se encuentra a su cargo través de la Coordinación de la Política Penal Adolescente.
- Las Codeni: Son el órgano administrativo de protección local que, dentro del sistema penal adolescente, tiene como función apoyar la ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad.

2.2. Aplicación de los marcos normativos.

Sin restar importancia a los avances en los marcos normativos para el reconocimiento de derechos y garantías particulares inherentes a los adolescentes en conflicto con la ley penal, se debe considerar otras aristas - sociales, políticas e institucionales- que emergen alrededor de la justicia penal adolescente, y que determinan su forma de aplicación.

Aunque el marco jurídico establece con claridad el paradigma y los principios que sostienen la especialización de la justicia penal adolescente en el marco de una responsabilidad estatal de protección,

se observa que existe una perspectiva socialmente extendida respecto al sistema penal como una instancia meramente “castigadora”. Este enfoque limita la posibilidad de vislumbrar la justicia como un ámbito de promoción y protección de los derechos del adolescente en conflicto con la ley penal en el cual se fomente su sentido de dignidad y su desarrollo integral.

En el art. 193 del CNA se indica su supletoriedad con el Código Penal paraguayo y el Código Procesal Penal (Ley N° 1286/1998). Es decir, para la determinación de la calidad de crimen o delito de un hecho antijurídico realizado por un o una adolescente, se aplica lo dispuesto en el Código Penal, aplicable a las personas adultas. Ahora bien, en el referido Libro V de la CNA se establece el sistema de sanciones diferenciado, además, en el art. 416 del Código Procesal Penal se prevé un procedimiento especial para adolescentes en conflicto con la ley penal. Así, se tiene un sistema procesal penal híbrido, con lo cual en la práctica se debe hacer una integración de estos instrumentos al momento del juzgamiento. Los expertos entrevistados observan que la clasificación de los hechos punibles es común para adultos y adolescentes, lo cual deriva en una dificultad para los jueces penales en el establecimiento de la medición de las sanciones adecuadas y puede dar curso a una selectividad del sistema respecto al tipo de medida a ser aplicada; o en la aplicación de procedimientos abreviados o de condena que no corresponden a los adolescentes.

Como ya se ha dicho, la privación de libertad es contemplada en la normativa como última medida a ser adoptada, prevaleciendo las medidas provisorias o socioeducativas no privativas. Dos tipos de prácticas usuales se dan alrededor de esta tensión entre medidas:

- Por un lado, las entrevistas dan cuenta de que las medidas socioeducativas pueden ser determinadas por los jueces sin que sean consideradas en profundidad sus implicaciones, potencialidades y riesgos, diluyendo así las posibilidades que éstas presentan de constituirse en una estrategia de reparación efectiva. Se ha dicho que no solo se fundamentan con propiedad los argumentos que motivan la determinación de medidas no privativas, sino que tampoco se establecen sistemas de apoyo para que el cumplimiento de las medidas sea socialmente beneficioso, tanto para las personas adolescentes, las víctimas involucradas y la comunidad. Aplicar medidas provisorias o socioeducativas adecuadas implica contar con equipos multidisciplinares formados en la doctrina de la protección integral que acompañen la tarea de jueces.
- Por otro lado, aunque los datos de CSJ reflejan que de todos los adolescentes que ingresan al sistema penal, la gran mayoría resulta beneficiada con medidas provisorias, medidas socioeducativas no privativas de libertad u otras salidas procesales, de los adolescentes que ingresan a los CE la mayoría se encuentra allí sin condena: en el año 2019 esta situación alcanzó el 86,3% de las y los adolescentes, cuando el CNA estableció claramente que la prisión preventiva podría ser decretada sólo cuando las medidas provisorias resulten insuficientes, y que su adopción deba estar justificada (Ley 1680, 2001, Art. 233).

Las personas entrevistadas señalaron que el debate público debe superar la discusión entre la pertinencia o no de la privación de libertad, apuntando al diseño de políticas públicas direccionadas específicamente a adolescentes en conflicto con la ley penal, que pudieran acompañar la efectividad de las medidas socioeducativas. En este sentido, también es importante mencionar que existe una inversión del principio del interés superior del NNA cuando paradójicamente, ante la insuficiencia de mecanismos de protección efectivos, la privación de libertad termina ofreciendo más posibilidades de atención integral y desarrollo para los adolescentes.

En las entrevistas que informan este estudio se han mencionado deficiencias institucionales estructurales, como la falta de especialidad en el fuero penal adolescente que pone en riesgo la aplicación adecuada de la legislación en el juzgamiento; la intervención de jueces de sentencia no especializados y la conformación parcial o nula de tribunales de sentencia penal adolescente; la discontinuidad que ha tenido la especialización de los agentes fiscales, que redundan en un abordaje viciado del proceso penal ordinario e inadecuado para la intervención con adolescentes; o la centralidad de los EAJ en los centros urbanos, en detrimento de zonas periurbanas o rurales.

Persiste una necesidad de que la formación de los operadores de justicia, en general, tenga un enfoque que visibilice el sentido del principio de especialidad, más allá de incluir la capacitación sobre los preceptos procedimentales. La flexibilidad de los magistrados en el marco del conocimiento de los acuerdos internacionales en la materia es imprescindible para evitar la aplicación homogénea de “recetas” sancionatorias.

2. Hallazgos

En las entrevistas personales también se ha hablado de una capacidad técnica limitada de los equipos multidisciplinarios que actúan en las diferentes etapas, sobre todo respecto a los métodos específicos orientados a la atención en el marco del modelo socioeducativo.

Además, se mencionó que la centralización del único CE de régimen semiabierto -exclusivo para adolescentes varones- en el departamento Central limita las posibilidades de aplicar medidas de semi libertad más favorables al modelo socioeducativo. Actualmente, para que los adolescentes puedan beneficiarse de las potencialidades que ofrece el Centro La Esperanza, necesariamente deben ser trasladados hasta la localidad donde éste se encuentra, lo que significa alejarse de sus comunidades de origen y la reducción de las posibilidades de recibir visitas de sus familiares.

Hasta el momento, el tipo de medida más desarrollado para abordar la delincuencia juvenil es aquel relacionado con el modelo carcelario. Mientras el CNA establece que las Codenis son los órganos encargados del acompañamiento de las medidas socioeducativas e introduce la figura de los asesores de prueba (Ley N° 1680, 2001, Art. 210), la CSJ determina este seguimiento como una de las funciones de los EAJ en la figura de orientadores juveniles. Sin embargo, el sistema hoy no cuenta con personal técnico que cumpla estas funciones, acompañando sustantivamente a los adolescentes en el proceso restaurativo o de reinserción social, elementos centrales en el paradigma que fundamenta la legislación.

2.3. Políticas públicas implementadas y obstáculos en su aplicación.

Tanto la literatura local como las entrevistas que sirvieron de insumo para este estudio coinciden en que, en términos de políticas sociales y de protección especial, la adolescencia es una etapa de desarrollo en la cual están orientadas escasas ofertas estatales en Paraguay, y las que existen son débilmente impulsadas.

Plan de Prevención y tratamiento del Adolescente en conflicto con la ley penal

Este instrumento fue aprobado por Resolución del MJ N° 287/2015, con un enfoque de política criminal. El documento propone la aplicación del plan de coordinaciones según ejes específicos: El eje de prevención a cargo de la SNNA -actual MINNA- el eje de administración de la justicia y tratamiento de la víctima a cargo de la CSJ y el eje de reinserción y resocialización a cargo del MJ. Atendiendo a los objetivos e iniciativas estratégicas que propone este plan, podría considerarse un antecedente de la PONACOL, que sería aprobada en el año 2016.

PONACOL 2016-2021

Busca establecer estrategias y articular acciones institucionales que tiendan a la promoción, protección, defensa y acceso a la justicia de los adolescentes en conflicto con la ley, dentro del marco de los ejes estratégicos de prevención, atención directa y reinserción social. La política establece el tipo de intervención que debe realizarse con adolescentes, desde la prevención de la comisión de hechos punibles, pasando por la fase de atención directa de las necesidades que surgen de su contacto con el sistema judicial, con énfasis expreso en la Justicia Juvenil Restaurativa.

En diciembre del 2019 -luego de tres años de vigencia de la política- fue presentado el Plan de Acción de la PONACOL al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia¹¹, el cual fue aprobado en marzo del 2020.

Un informe remitido por la Coordinación de atención socioeducativa a adolescentes infractores¹² relata como los avances en la implementación de la PONACOL, la realización de 4 líneas de acción: Capacitaciones a los funcionarios de las Codenis; el diseño de estrategias con adolescentes privados de libertad para trabajar su participación protagónica; reuniones de trabajo con referentes del programa Abrazo¹³ con el objetivo de visualizar a las familias de los adolescentes en conflicto con la ley dentro del programa; y por último, se menciona que el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con una nueva resolución sobre un Registro Social de Hogares, pero que aún esto no se puso en marcha. Es posible observar que las actividades dan cuenta de procesos abiertos antes de dar resultados concretos. El informe asegura que actualmente el MINNA no cuenta con programas que presten servicio de atención a adolescentes en conflicto con la ley de medidas privativas y no privativas, y también constata que existen dificultades para obtener datos cuantificables sobre el porcentaje de familias de adolescentes egresados del sistema penal que acceden a los programas de asistencia Tekopora¹⁴ o Abrazo.

La urgente escasez de recursos financieros asignados para sostener los programas

preventivos y crear unos específicamente para la atención de la adolescencia en conflicto con la ley, la desarticulación de los programas sociales, las limitaciones en la capacidad de agencia de las instituciones del SIPPINA para internalizar la PONACOL, las dificultades del monitoreo de resultados y el déficit en la apropiación del MINNA sobre su rectoría en la temática penal adolescente para promover la aplicación de la política -frente al ámbito de la justicia-, son algunos de los obstáculos que fueron identificados por las personas entrevistadas para la implementación efectiva de la PONACOL.

Cabe destacar la necesidad de integrar la cuestión penal adolescente en las políticas locales (departamentales y municipales), a modo de descentralizar su implementación y lograr enlazar a las comunidades con redes de servicios que permitan evitar el ingreso del adolescente al sistema de justicia, pero también, brindar acompañamiento durante el proceso penal a través del involucramiento en medidas provisorias o socioeducativas, y los mecanismos de reinserción social en su comunidad cuando fuera pertinente.

¹¹ El borrador presentado al Consejo se encuentra disponible en el informe de supervisión del cumplimiento de la sentencia de la CIDH: https://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/instituto_de_reeducacion_del_menor_vs_paraguay/Inf_Estado_22_01_20.pdf

¹² Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/45004>

¹³ Abrazo es un programa de transferencias condicionadas para la disminución progresiva del trabajo infantil que suma los componentes de calle, familia, centros, y redes de protección.

¹⁴ Tekopora es un programa de transferencias condicionadas implementado por el Ministerio de Desarrollo Social orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza.

3. Voz e involucramiento de los adolescentes y sus familias en el sistema penal adolescente

El marco legal y de políticas públicas en el área de la niñez y la adolescencia se desprenden de los principios rectores que rigen en la CDN. En este sentido, toda intervención que esté relacionada con NNA, como sujetos, debería incorporar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Además del interés superior del niño, la no discriminación, y el derecho a la participación y a ser escuchado por sus fundamentos. La CDN propone un cambio de paradigma que requiere adoptar nuevos criterios de reflexión y actuación que superen el modelo tutelar.

La CDN, en su artículo 12, inciso 2, se refiere específicamente al derecho de escuchar a NNA que se encuentren en conflicto con la ley. Además, respecto a la participación, el artículo 40 del mismo documento exige que los Estados garanticen que los adolescentes en conflicto con la ley sean informados, mediante sus padres o representantes legales, sobre los cargos en su contra; así como también determinen que los adolescentes no puedan ser obligados a prestar testimonio o declararse culpables.

La Observación general (OG) N° 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil (ONU, 2019) aborda el derecho a la participación de los adolescentes en conflicto con la ley, y plantea que toda persona que haya superado la edad mínima de imputabilidad se considere competente para participar directamente en todas las etapas del proceso. Para que esto se dé de manera efectiva los adolescentes deben contar con el apoyo de todos los profesionales que intervienen y comprenden las acusaciones.

Además, esta OG aborda la cuestión de la necesidad del consentimiento libre y voluntario de las medidas extrajudiciales por parte de los adolescentes.

El CNA coincide con los principios de este instrumento al establecer, en su artículo 245, los derechos que tienen los adolescentes durante la ejecución de las medidas, para ejemplificar el derecho a recibir información sobre sus derechos y obligaciones, las medidas y etapas de su reinserción social y el régimen interno del establecimiento que lo resguarde; el derecho a ser mantenido, de preferencia, en su entorno familiar y ser solamente privado de libertad en casos excepcionales; el derecho a recibir servicios sociales, educativos y de salud adecuados; el derecho a comunicarse con su familia y los profesionales que acompañan su proceso penal; y el derecho a no ser trasladado arbitrariamente ni ser incomunicado.

Si bien la legislación y políticas públicas vigentes en Paraguay incorporan, en general, los principios de los instrumentos internacionales mencionados sobre la participación protagónica del adolescente y el involucramiento de la familia, existen diversos obstáculos para el desarrollo de estos enfoques.

Siguiendo las etapas del proceso penal, cuando el adolescente es aprehendido o detenido, sus primeros contactos son con agentes policiales o fiscales no especializados, que intervienen con el mismo abordaje considerado para las personas adultas. Esta etapa resulta crítica pues, según entrevistas realizadas a expertos, no hay garantías de que el adolescente sea efectivamente escuchado, por lo que pueden pasar días para recibir asistencia jurídica especializada o contactarse con algún familiar. El proceso de defensa especializada del adolescente se suele iniciar recién ingresado al sistema penal, cuando un juez penal adolescente y su equipo asesor toman protagonismo.

Teniendo en cuenta que, para la aplicación de medidas provisionales o socioeducativas, se requiere de una persona adulta que vele por su cumplimiento, generalmente, desde los juzgados, como la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia que impulsan la localización y la comunicación con familiares una vez iniciada la judicialización, lo cual no siempre tiene éxito y puede influenciar en las medidas que tome el juzgado sin que se considere su pertinencia.

Los EAJ de los juzgados tienen un rol crucial para hacer efectiva la participación del adolescente y su familia desde el inicio del proceso penal, en miras de un abordaje que respete el modelo educativo que plantea el CNA y que tienda a un modelo terapéutico de la justicia, por sobre el enfoque forense. Cuando los procedimientos emprendidos se ajustan a este paradigma, es posible adoptar medidas provisionales o no privativas de libertad que favorezcan al adolescente, involucren a la familia y reconozcan los recursos comunitarios que sostengan el proceso de reinserción. Aun así, este abordaje puede resultar limitado pues, aunque se identifiquen medidas provisionales o socioeducativas que respondan adecuadamente a la realidad particular del adolescente, éstas pueden no adoptarse debido a que no existe una red

sólida de servicios públicos que acompañen el proceso del adolescente, por ejemplo, en los casos en los cuales es necesario el cuidado alternativo o el ingreso a una unidad de desintoxicación por consumo excesivo de drogas. Por otra parte, en las entrevistas que informan este estudio se han dado referencias respecto a que el trabajo de los EAJ suele limitarse a la elaboración de informes socioambientales con base en la aplicación de instrumentos de medición psicológicos y de datos socioeconómicos que cumplen una función de registro, sin involucrar un enfoque de protección para los adolescentes sin que signifique un acercamiento más efectivo a la voz de los adolescentes.

Con respecto a la relación entre la selectividad de las medidas otorgadas y el rol de las familias, es importante mencionar que se reconoce que el CNA establece que, cuando el adolescente no haya cumplido 16 años, la prisión preventiva podrá ser decretada por peligro de fuga sólo cuando éste no tenga arraigo (Ley N° 1680, 2001, Art. 235). Sin embargo, los expertos consultados para este estudio han coincidido en que la falta de arraigo -entendida como falta de vinculación familiar y de vivienda fija- es una causa de privación de libertad del sistema penal ordinario que permea el fuero especializado¹⁵. Sobre este punto, es de suma relevancia tener presente que la integración familiar de los adolescentes suele ser diversa, y es común que el padre, la madre, o ambos estén ausentes, se encuentren en la cárcel o no tengan la capacidad de hacerse responsables del cuidado de los adolescentes. La falta de un familiar para sostener las medidas no privativas es determinante pero no suelen considerarse opciones de cuidado alternativo.

¹⁵ En particular, para el dictamen respecto al arraigo, según la Acordada N° 1440, el trabajador social forense es el encargado de realizar entrevistas que determinen el arraigo, así como llevar a cabo la verificación de contexto, mediante visitas al domicilio que deberán constar en el expediente, en un plazo no mayor a 3 días. Este trabajo forma parte del diagnóstico psicosocial.

3. Voz e involucramiento de los adolescentes y sus familias en el sistema penal adolescente

En lo que respecta a la participación del adolescente y su familia si se otorgara una medida privativa de libertad, el equipo técnico multidisciplinario de cada CE tiene la tarea de elaborar un plan individual de acompañamiento al adolescente con base en un modelo individualizado de intervención y en coordinación con las áreas de atención del CE¹⁶, para tener en cuenta sus necesidades e intereses particulares, y orientar las posibilidades de reinserción social. Ocasionalmente, el equipo técnico mantiene reuniones periódicas con la familia, con el fin de involucrarla en el plan, pero ésta no es una práctica demasiado extendida.

La OG N° 24 otorga relevancia a la cercanía del entorno comunitario y establece, de manera explícita, que el personal de los CE debe fomentar y facilitar contactos frecuentes del niño con la comunidad en general, incluidas las comunicaciones con sus familiares, amigos y otras personas (ONU, 2019). Específicamente, el art. 94 establece que todo NNA privado de libertad tiene derecho a mantener contacto con su familia, por lo que se insta a internarle en un establecimiento ubicado lo más cerca posible del lugar donde vive su familia (ONU, 2019). En Paraguay, el equipo técnico tiene entre sus responsabilidades encargarse del mantenimiento del vínculo con la familia y el entorno afectivo del adolescente, realizando un mapeo que facilite el contacto con sus referentes familiares, incluyendo visitas a sus entornos, enlaces de comunicación frecuentes y promoviendo la visita de familiares y amigos, según lo estipulado por el documento de modelo sociocomunitario que orienta la atención integral en los CE.

En la práctica, la vinculación familiar suele depender de la voluntad y la disponibilidad de recursos de los integrantes de la familia, frente a una reducida incidencia de los equipos técnicos de los CE para facilitar el mantenimiento del vínculo. Esto se explica cuando se toma en cuenta que el número de profesionales encargados de dar el enfoque sociocomunitario a la privación de libertad es en extremo reducido: por ejemplo, solo hay 9 trabajadores sociales contratados para toda la población de adolescentes privados de libertad¹⁷.

Las entrevistas y la literatura señalan diversos factores que obstaculizan el vínculo entre los adolescentes y sus familias. Se ha reconocido que, en ocasiones, los adolescentes se muestran reticentes a las visitas familiares motivados por una sensación de vergüenza o por una intención de cuidar a sus seres queridos de la exposición a la situación carcelaria. Este es un tema escasamente abordado por los equipos técnicos, según las personas entrevistadas para este estudio. Por otra parte, se tienen relatos de reducción en cuanto al horario, o bien, la prohibición de visitas con fines disciplinarios. Además, existen reglamentos de cada CE, como el tipo de vestimenta que tienen que usar las visitas o controles invasivos que limitan la concurrencia de las familias (Galeano y otros, 2019).

¹⁶ El modelo sociocomunitario adoptado para los CE se basa en una convivencia organizada y participativa, que involucra seis áreas de atención integral: el área formativa, el área social, el área jurídica, el área de orientación comunitaria, el área de salud integral y el área de seguridad.

¹⁷ <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/44466>

Como se comentó anteriormente, gran parte de las familias de la población privada de libertad pertenece a los sectores más empobrecidos del país. Esta situación también repercute negativamente en cuanto a la asiduidad al visitar a los adolescentes recluidos en los CE. El proceso de institucionalización que sufren los adolescentes provoca un corte en las redes afectivas y problemas con la asunción progresiva de autonomía cuando alcanzan la mayoría de edad (RELAF, 2011) y dificulta el proceso y la construcción de la propia identidad (Pineda, 2014). Todos estos factores influyen en el reingreso de los adolescentes al sistema penal.

El MJ informó que en 2019 un 60% de los adolescentes manifestó haber recibido al menos una visita familiar durante el año, en 2020 este porcentaje se redujo a 45% y, posteriormente, en 2021, subió a un 55%. Es importante destacar que el indicador no permite identificar cuántos adolescentes reciben más de una visita al año, la periodicidad de éstas o la cantidad máxima de visitas que recibe un adolescente a lo largo de un año, con lo cual no es posible afirmar que existe una situación de mantenimiento de vínculo familiar.

La pandemia trajo cambios en las formas de comunicación. Prácticamente, durante todo el 2020, las visitas a los adolescentes fueron suspendidas en su totalidad, y recientemente desde mediados del 2021 se han restablecido, aunque con una reducción en la cantidad de días (en algunos CE se ha pasado de tres a un día a la semana¹⁸) y la cantidad de personas que pueden ingresar al centro por cada adolescente.

Ante la reducción del contacto físico se afianzó la alternativa telemática, mediante la Resolución N° 296/2020 del MJ, que establece el protocolo del servicio de cabinas móviles de comunicación en centros penitenciarios y educativos. Según el documento, el uso de este servicio es de carácter gratuito, sin embargo, se imponen numerosas limitaciones como, por ejemplo, procesar una solicitud semanal para su uso y que la duración máxima de cada llamada sea de 5 minutos, entre otras. Por otra parte, el documento también exige que los funcionarios mantengan un control estricto del uso de los medios telemáticos, mientras que también limita el horario de funcionamiento de este servicio.

Además de las condiciones mencionadas, los adolescentes también se enfrentan a otros obstáculos para lograr las comunicaciones como, por ejemplo, la disponibilidad de saldo, la falta de acuerdos sobre los horarios de llamada con sus familiares para asegurar que la comunicación sea posible o la imposibilidad de contactarse con ellos si el número fuera incorrecto. La falta de privacidad también es una constante, debido a que los funcionarios controlan de forma exhaustiva el uso de las cabinas.

Aunque la gratuidad del acceso a las llamadas telefónicas está contemplada, en la práctica, puede adjudicarse un carácter de privilegio, cuando se utiliza como “moneda de cambio” del buen comportamiento (MNP, 2020b). En entrevistas con expertos, estos aseguraron que incluso pueden darse casos de corrupción, en el que se exige a los adolescentes un pago para contar con mayor frecuencia o más tiempo de conversación. Al respecto de este último punto, la OG N° 24, en su art. 95 inc. K, establece que los Estados parte deben velar por que no existan incentivos para privar a los niños de su libertad ni posibilidades de corrupción en relación con el acogimiento, el suministro de bienes y servicios o el contacto con la familia.

¹⁸ El Reglamento Interno del Centro Educativo de Itaugua (vigente en todos los CE hasta antes del inicio de la pandemia) establecía que los días habilitados antes de la pandemia eran los martes, jueves, sábados, domingos y feriados; desde las 10 de la mañana hasta las 15 horas, aunque esto puede variar entre CE.

3. Voz e involucramiento de los adolescentes y sus familias en el sistema penal adolescente

Diversos informes de seguimiento realizados por el MNP (2017, 2019a, 2020b) en CE detallan que una medida administrativa utilizada con fines disciplinarios son los traslados arbitrarios, los cuales repercuten negativamente en el vínculo de los adolescentes con sus familias y su comunidad. Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad establecen que los adolescentes no deben ser trasladados de manera arbitraria de un centro a otro, y que si el traslado tuviera lugar, la información relativa al traslado deberá notificarse sin demora a los padres o tutores o al pariente más próximo al menor (ONU, 1990, art. 26). Sin embargo, se tienen reportes de que los traslados arbitrarios usualmente son realizados sin aviso previo, ni los adolescentes ni sus familias, suelen

durar hasta tres meses, y aunque no deberían implicar medidas de incomunicación, los exponen a un distanciamiento todavía mayor de sus entornos afectivos del que ya implica de por sí la privación de libertad. El traslado genera una situación de estrés emocional y quiebra las posibilidades de éxito del proceso de construcción de un plan de reinserción que debería ser acompañado por el equipo técnico interdisciplinario del CE de origen.

Se debe destacar que en los CE no se contempla la posibilidad de mantener el vínculo con las amistades y las parejas de los adolescentes, limitando el entorno afectivo únicamente al núcleo familiar. Tampoco es posible para las madres adolescentes permanecer con sus hijas o hijos en los CE.

4. Respuesta del Estado a consideraciones fundamentales de la justicia penal adolescente, incluidas la detención, la remisión, la representación excesiva, la justicia restaurativa y la reintegración

El caso 'Panchito López' y el camino hacia un cambio de enfoque en la atención a adolescentes en conflicto con la ley penal.

Entre los años 2000 y 2001, tres incendios en el Instituto de Reeduación del Menor Coronel 'Panchito López' provocaron la muerte de 12 adolescentes privados de libertad y decenas de heridos. A raíz de estos sucesos, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) presentó una denuncia ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en representación de las familias de las víctimas. En el año 2004, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) condenó al Estado paraguayo por violaciones a los derechos humanos ocurridas entre 1996 y 2001 en el Instituto.

El Estado paraguayo cerró de manera definitiva el instituto y tiene la obligación de adoptar medidas tendientes a la no repetición. Si bien se han visto avances en cuanto al enfoque de aplicación de la justicia en casos relacionados a adolescentes, como la elaboración de la PONACOL y el notable mejoramiento de la infraestructura y las condiciones de vida en los CE, que se dieron a través de ampliaciones presupuestarias, así como en el fortalecimiento de los sistemas de información que visibilicen a esta población

en conflicto con la ley penal, todavía persisten graves vulneraciones de derechos y garantías, y un déficit en el desarrollo efectivo del modelo socio comunitario que se propone para la atención de los adolescentes.

Programa para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal

La CSJ establece la implementación del Proyecto Piloto de Atención a Adolescentes Infractores (PAI) por Acordada N° 329/2004, con el fin de promover la justicia especializada en el ámbito penal de la adolescencia, estableciendo e institucionalizando progresivamente los EAJ.

En el año 2020, el proyecto es transformado al Programa para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal (PACLPL) por Acordada N° 1440/2020, en avance hacia la institucionalización de la conformación de EAJ en todas las circunscripciones judiciales del país, que permita la implementación efectiva de las acciones previstas en el modelo de intervención socio-jurídico. Esta acordada instituye también el Manual de Procedimiento del Equipo Asesor de Justicia, en el cual se establecen las fases de atención -que van desde el inicio del proceso penal hasta el seguimiento terapéutico del cumplimiento de las medidas otorgadas- y las funciones de

4. Respuesta del Estado a consideraciones fundamentales de la justicia penal adolescente...

los profesionales que conforman el equipo técnico multidisciplinario. Dos de los desafíos que trae consigo este nuevo programa son el fortalecimiento de la capacidad técnica de los EAJ para cumplir su rol especializado y las dificultades que demanda el trabajo multidisciplinario.

Programa de Justicia Restaurativa Penal Adolescente

El Primer Programa Piloto en Justicia Restaurativa Penal Adolescente fue instalado en el Juzgado Penal Adolescente de la ciudad de Lambaré en el año 2014. Entonces, la CSJ estableció los parámetros para la aplicación de la justicia juvenil restaurativa según N° 917/2004. En sus años de aplicación, el modelo ha demostrado éxito sobre todo en la reducción de medidas de privación de libertad y la adopción de la figura de la remisión, con lo cual ha suscitado el interés de otras circunscripciones. Aunque la experiencia se ha replicado, aún no se ha logrado la incorporación plena del modelo.

Tres años después de este primer impulso, el Programa pasó a instalarse formalmente y, por eso, la CSJ está impulsando una nueva estrategia para hacer efectiva su aplicación en todas las circunscripciones del país. Aunque esta transición pareciera significar un avance en la institucionalización del modelo, en la práctica todavía no implica cambios significativos.

Un aprendizaje que arroja esta experiencia innovadora es la necesidad de conformar redes de apoyo local con actores del sector público y privado para que su cooperación impulse el cumplimiento efectivo de las medidas socioeducativas, teniendo en cuenta también la pertinencia cultural y los recursos disponibles en cada contexto.

Por otra parte, en las entrevistas se ha resaltado la necesidad seguir desarrollando una justicia articulada y especializada para garantizar la efectividad del modelo. En este sentido, una limitación con la que se encuentra el programa es que, a pesar de tener excelentes resultados para evitar la prisión preventiva, si en el momento del juicio público los tribunales no son especializados, puede ocurrir que no sean sensibles a los beneficios de las medidas restaurativas y se otorgue como condena la privación de libertad.

Programa de Atención Integral al Adolescente Infractor del Senaii

Este programa es implementado en todos los centros educativos bien sean de régimen cerrado o de sistema semiabierto¹⁹, e implica la aplicación del modelo socio comunitario para la atención de adolescentes en conflicto con la ley penal, plasmado en la Resolución del MJ N° 49/2001. El modelo supone una convivencia organizada y participativa que valora la particularidad de cada persona²⁰.

El paradigma socio comunitario aún no ha logrado ser implementado a cabalidad. Un dato que ilustra esta afirmación es que el MNP ha reportado que funcionarios con más de 5 años de antigüedad manifiestan desconocer los términos del modelo socio comunitario (MNP, 2019b). En esta misma línea, según datos suministrados por el MJ, la contratación de psicólogos, médicos, trabajadores sociales, agentes educadores y profesores no es igualitaria entre los CE, y solo algunos de ellos se benefician de tener equipos profesionales integrales.

¹⁹ Aunque el Código de Ejecución Penal establece que los establecimientos educativos para adolescentes condenados deberán ser, en lo posible, centros abiertos y que (...) deberán estar descentralizados y tener un tamaño que facilite el acceso de las familias de los adolescentes y su contacto con ellas (Ley N° 5162, 2014, art. 267), Paraguay actualmente no ha avanzado hacia la transformación de los centros de tendencia penitenciaria a CE semiabiertos.

²⁰ Se menciona la Resolución en un documento oficial proveído por el MJ, sin embargo, no fue posible acceder a ella.

Como se ha desarrollado en el apartado de contexto nacional, son varias las vulneraciones que persisten en los CE para adolescentes, en lo que respecta las condiciones de vida, el contacto con el entorno familiar, las oportunidades de desarrollo de capacidades, los hechos de violencia por agentes penitenciarios e incluso muertes bajo custodia, lo cual permite afirmar que la calidad de la implementación de este programa es una deuda pendiente.

En general, este programa tropieza con la falta de articulación entre las diferentes respuestas del Estado que puedan transformar de manera significativa aquellas condiciones que resulten desfavorables para el desarrollo de los adolescentes durante su permanencia en el sistema de justicia. No se han encontrado indicios de experiencias sostenidas de trabajo con los ministerios que impulsan programas sociales que podrían tener lugar en beneficio de los adolescentes. Es importante destacar también que la pandemia de COVID-19 ha afectado de manera particular las características de la restricción de libertad para los adolescentes, sobre todo respecto a la suspensión de programas de formación y recreación y la profundización del distanciamiento de sus entornos afectivos.

Coordinación de medidas no privativas de libertad del Senai

En el marco del mismo Programa para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, se establece también una instancia multidisciplinaria que tiene como objetivo establecer mecanismos para el cumplimiento efectivo de las medidas socioeducativas, en concordancia con el Protocolo de actuación de seguimiento y control de las medidas socioeducativas para adolescentes en conflicto por la ley penal (Res. Ministerial N° 400/2016²¹). Esta coordinación realiza

un seguimiento específicamente a los adolescentes a quienes les fueron otorgadas medidas no privativas, o que luego de haber estado privados de libertad, se benefician de medidas en ambientes libres. Aunque estas funciones se encuentran formalmente establecidas, no se visibiliza en los informes remitidos por un trabajo articulado con los EAJ o las Codenis en este seguimiento, ni el alcance de las intervenciones de esta instancia.

Cabe resaltar que el MINNA no cuenta con líneas de acción que contemplen el acompañamiento a adolescentes en conflicto con la ley penal, y solo se ha mencionado su involucramiento ante la preocupación de los adolescentes por el bienestar de sus familias durante la pandemia, momento en que la Senai solicitó apoyo para la entrega de víveres.

Seguimiento post y políticas de reinserción

La Senai considera un seguimiento post-egreso siempre que exista una orden de seguimiento de medidas en medio libre otorgadas por el juzgado penal competente. El acompañamiento a los adolescentes que reciben un levantamiento total de las sanciones que le fueron impuestas escapa a las competencias de esta instancia, y no existe otra institución que lidere la implementación de las medidas de reinserción vigente, enmarcadas en la PONACOL.

Si bien se registran experiencias de organizaciones privadas que ofrecen oportunidades de trabajo a las personas adolescentes que obtienen su libertad, por ejemplo en la Asociación Casa Virgen de Caacupé o el Centro Transitorio de Schoenstatt, no existe una entidad estatal que fiscalice que dichas acciones tengan perspectiva de derechos y no se ha logrado institucionalizar un mecanismo sólido y

21 Ídem

4. Respuesta del Estado a consideraciones fundamentales de la justicia penal adolescente...

sostenido que articule servicios para facilitar la reintegración a la familia y la comunidad de todas y todos los adolescentes, y que contribuyan a evitar la reincidencia en la comisión de hechos punibles.

Esta situación genera una discontinuidad en los procesos que pudieran haberse iniciado durante la privación de libertad -ya sean éstos psicoterapéuticos, escolares, formativos, espirituales u otros- pues, en la reinserción a la comunidad, no se logra enlazar al adolescente con instituciones públicas o privadas que puedan brindarles tales servicios, y como el contexto familiar y comunitario no suele sufrir variaciones, el adolescente se expone a retornar a la convivencia con los mismos o más factores de riesgo. Tanto las acciones de seguimiento del MJ como de los EAJ no implican el enlace con alternativas de desarrollo socioeconómico para los adolescentes y sus familias.

Investigación y acción

Oportunidades de incidencia e investigación

- Explorar la posibilidad de reconstrucción y fortalecimiento del vínculo familiar a partir del inicio de un proceso penal adolescente.
- Analizar las adecuaciones necesarias en las perspectivas de educadores penitenciarios y operadores de justicia respecto a la doctrina de la protección integral, la comprensión sobre el funcionamiento del SIPPINA y el cumplimiento al derecho de NNA a ser oídos para fortalecer el sistema de justicia.
- Analizar sentencias judiciales para observar si la aplicación de la justicia es consistente con el paradigma vigente.

- Impulsar rendiciones de cuentas de las instituciones involucradas en el abordaje especializado.

Recomendaciones para la acción

- Reforzar la coordinación entre CSJ, Ministerio de la Defensa Pública, MJ y la articulación con el MINNA, con recursos técnicos y económicos para la implementación del programa de justicia juvenil restaurativa.
- Replicar en todas las circunscripciones judiciales el Programa de Justicia Juvenil Restaurativa.
- Priorizar la especialización de agentes fiscales en el fuero penal adolescente.
- Fortalecer la capacidad de las Codenis en cada municipio, específicamente en lo relacionado a la protección y el apoyo a la ejecución de medidas en medio libre.
- Capacitar y dotar de herramientas a los equipos interdisciplinarios de los CE para el trabajo con las familias de los adolescentes, con miras a la reintegración familiar.
- Asegurar, durante el tiempo que dura la privación de libertad, el relacionamiento con la familia y el entorno afectivo cercano en modalidades que fortalezcan los vínculos.
- Impulsar desde el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, acciones relacionadas a la implementación de la justicia juvenil restaurativa a nivel municipal y departamental.
- Impulsar políticas públicas de apoyo a las familias de manera integral, tanto en el ámbito de la prevención como en el proceso de reinserción social de los adolescentes.

4. Respuesta del Estado a consideraciones fundamentales de la justicia penal adolescente...

- Impulsar los programas de cuidados alternativos y de adopción, incluyendo a los adolescentes que han ingresado al sistema penal.
- Mejorar los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas sobre la implementación de la PONACOL y los planes de acción que involucren a adolescentes en conflicto con la ley.
- Impulsar la aprobación y la implementación de una nueva PONACOL que entre en vigencia desde el 2022, con un plan que operativice su cumplimiento.
- Impulsar, a través del MINNA, la implementación de la PONACOL y su plan, asegurando la articulación entre todas las instituciones y todos los sectores involucrados directa o indirectamente en la temática, con el fin de que todos los derechos de los adolescentes que ingresan al sistema penal, estén o no privados de libertad, sean garantizados.
- Asegurar procedimientos que ante el incumplimiento de las disposiciones normativas que garantizan derechos de los adolescentes, por parte de los diversos actores ya sean del ámbito administrativo o judicial, sean investigados, sus responsables identificados, y de corresponder en derecho, reciban la sanción que corresponda.
- Fortalecer capacidades de gestión referente al relevamiento y manejo de los datos en todas las áreas judiciales, estandarizando el sistema de recolección, codificación, procesamiento y carga de la información, a fin de contar con datos actualizados, completos y comparables.

Referencias

Acordada N° 329. Que reglamenta la ejecución del Proyecto PAI de Atención a Adolescentes Infractores. 30 de septiembre de 2004

Acordada N° 1.440. Que modifica el Proyecto Piloto de Atención para Adolescentes Infractores (PAI).

Alfonso, I. (2016). La especialización del Juez de ejecución de medidas. Una garantía en deuda. Revista Jurídica UNA, pp. 87-109, Año: 2016. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/penal/Irma-Alfonso-de-Bogarin-Especializacion.pdf>

Bravo, N. y Mendizaval, N. (2018). Influencia de los factores de riesgo históricos y contextuales sobre las conductas antisociales y delictivas de los adolescentes en conflicto con la ley penal del CJ SOA-Paucarpata, Arequipa-2018.

Balteyro, C. y Mendoza, J. (2020) Abordaje de las noticias referentes a infancia y adolescencia por parte de Popular y Crónica. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Asunción, Paraguay.

Castillo, O. (2021) Construyendo Justicia Restaurativa en Paraguay. Justicia restaurativa con jóvenes: estado actual en Latinoamérica (II). Revista Interdisciplinaria de Mediación y Resolución de Conflictos, Edición 69. Disponible en: http://www.revistalatrama.com.ar/contenidos/larevista_articulo_.php?id=454&ed=69

Constitución Nacional [CN]. Art. 20 y 21. 20 de junio de 1992 (Paraguay)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf

Galeano, J. y Balbuena, O. (2015). Abriendo Puertas al Encierro. Realidad de Adolescentes en Privación de Libertad en Paraguay. MNP – CDIA. Asunción, Paraguay.

Galeano, J.; Mendoza, J.; Machuca, F.; Corvalán, C. y Ávalos, J. (2019) Efectos psicosociales de la institucionalización de adolescentes en privación de libertad en Centros Educativos del Paraguay. Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, revista del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, n° 10, pp. 1-24 Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires Argentina. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaparaguay/article/viewFile/3534/4160>

Galeano, J. (2021) La cárcel como desenlace generador de exclusión social. Trayectoria de adolescentes y jóvenes en situación de desprotección y privación de libertad. Universidad de Salamanca.

Instituto Nacional de Estadística (2019) Población total, estimada y proyectada, por sexo y grupos de edad, 2000-2025. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=2>

Instituto Nacional de Estadística (2021) Población de 0 a 17 años de edad por estatus de pobreza, según área de residencia y grupos de edad. Año 2019-2020. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/45342>

Instituto Nacional de Estadística (2021). Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos – Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3x96AYR>

Ley N° 1.160/1997. Código Penal de la República del Paraguay. 26 de noviembre de 1997

Ley N° 1.680/2001. Código de la Niñez y la Adolescencia. 4 de junio de 2001.

Ley N° 2.169/2003. Que establece la mayoría de edad. 15 de julio de 2003.

Ley N° 57/1990. Aprueba y Ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. 4 de Abril de 1990.

Ley N° 6.174/2018. Eleva al Rango de Ministerio, a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y pasa a denominarse Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA). 19 de septiembre de 2018.

Ley N° 4288/2011. Que crea el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. 24 de abril de 2011.

Ley N° 5162/2014. Código de Ejecución Penal para la República del Paraguay. 27 de octubre de 2014.

Ley N° 1286/1998. Código Procesal Penal. 14 de julio de 1998

López, X. (2014) Sistema Penal Adolescente en Paraguay. Diagnóstico jurídico y social. CDIA. Asunción, Paraguay. Disponible en: <https://www.cdiaobserva.org.py/2020/10/14/sistema-penal-adolescente-en-paraguay-diagnostico-juridico-y-social/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). Políticas Sociales Vs. Políticas Punitivas para Adolescentes y Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal en Paraguay. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <http://www.Mnp.Gov.Py/Index.Php/Investigacion-Social/2015-08-23-04-09-46/Publicaciones/Adolescentes-Y-J%C3%B3venes-En-Conflicto-Con-La-Ley-Penal/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2019a) Informe de seguimiento año 2019 Centro Educativo Sembrador de la ciudad de Villarrica. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/centros-educativos/Centros-educativos/Cenbtro-Educativo-Sembrador-de-la-Ciudad-de-Villarrica/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2019b). Informe de Seguimiento N°01/19: Centro Educativo de Ciudad del Este. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/centros-educativos/Centros-educativos/Informe-de-Seguimiento-A%C3%B1o-2019-Centro-Educativo-de-Ciudad-del-Este/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2020a). “Muertes bajo custodia” Registro Nacional de personas fallecidas en instituciones de privación de libertad 2013 – 2020 Asunción, Paraguay: Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-09-46/func-startdown/435/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2020b). Informe de Seguimiento N° 06/ 2020: Centro Educativo Itauguá. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/centros-educativos/Centros-educativos/Informe-de-Seguimiento-Centro-Educativo-Itaugu%C3%A1/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2020c) Informe de seguimiento año 2020 Centro Educativo de Pedro Juan Caballero. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/centros-educativos/Centros-educativos/Informe-de-Seguimiento--Centro-Educativo-de-Pedro-Juan-Caballero/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2020c) Informe Anual de Gestión 2020. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informe-anual-de-gestion/func-startdown/463/>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2021) Resumen estadístico “Personas privadas de libertad en Paraguay - Julio 2021”. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/490/>

Organización de las Naciones Unidas. (18 Septiembre, 2019). CRC/C/GC/24. Observación general núm. 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7y-hsqIkirKQZLK2M58RF%2F5F0vEnG3QGKUx-FivhToQfjGxYjmWL8OqYmwD2mk%2FKow-HzmkHuJ3%2FQZS%2B1wgzz9gVS3Mnqb-vAwhiT8CT%2B634KtpF8yd>

Organización de las Naciones Unidas. (20 de julio de 2009). CRC/C/GC/12 Observación general núm. 12 El derecho del niño a ser

escuchado. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). Convención de los Derechos del Niño. Disponible en: <https://www.acnur.org/prot/instr/5b6ca1e54/convencion-sobre-los-derechos-del-nino.html?query=convencion%20derechos%20del%20ni%C3%B1o>

Organización de las Naciones Unidas. (14 de diciembre de 1990). Resolución 45/113. Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1423.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1423>

Organización Internacional del Trabajo (1999) Convenio 182: Sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Disponible en: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/buenos-aires/trabajo-infantil/resource/docs/sabermas/normativa/c182.pdf>

Orueta, R., Santos, C., González, E., Fagundo, E., Alejandro, G., Carmona, J., & Butrón, T. (2011). Medicalización de la vida (I). Revista Clínica de Medicina de Familia, 4(2), 150-161. Disponible en: https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1699-695X2011000200011%20%20Evitar%20lo%20f%C3%BAtil

Pineda, M., (2014). Efectos que provoca la institucionalización en adolescentes que se encuentran en proceso jurídico en el hogar niño de la demanda en su desarrollo psicosocial, Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2016) Política Nacional de

Atención a Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal 2016-2021 [PONACOL]. 5 de julio de 2016.

Resolución N° 665. Por la que se aprueba el protocolo de intervención policial con personas adolescentes entre 14 y 17 años de edad en transgresión a la ley penal y para la protección policial con los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo. 21 de julio de 2017 – Policía Nacional. Disponible en: <https://www.policianacional.gov.py/wp-content/uploads/2018/03/Resoluci%C3%B3n-N%C2%B0-665-Protocolo-adolescentes-14-y-17-a%C3%B1os.pdf>

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (2011). Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH. Serie: Publicaciones sobre niñez sin cuidados parentales en América Latina: Contextos, causas y respuestas

Resolución 49/2001. Aprueba la aplicación del Modelo Socio Comunitario. 6 de febrero de 2001.

Resolución N° 296. Por la cual se establece el protocolo para el uso de cabinas de comunicación en centros penitenciarios y educativos. 27 de marzo de 2020.

Serafini, V. (2017). Paraguay: Inversión en Protección Social No Contributiva. Desafíos para el diseño y la medición de la política. CADEP. Asunción, Paraguay. Disponible en: <https://bit.ly/3zlgp8d>.

Unicef (2021) Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay 2018. Asunción, Paraguay. Disponible en: <https://www.unicef.org/paraguay/informes/an%C3%A1lisis-de-la-situaci%C3%B3n-de-la-ni%C3%B1ez-y-la-adolescencia-en-paraguay-2018>

Wacquant, L., (2004). Las cárceles de la miseria. 1°. ed 2°. reimp.- Buenos Aires: Manantial

Anexo 1

Lista de personas entrevistadas

Entrevistas individuales con operadores del sistema de justicia

Camilo Torres	Juez Penal Adolescente	Juzgado Penal Adolescente de la ciudad de Lambaré
Sonia Von Lepel	Comisionada	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
Andrea Vera	Jueza del Tribunal de Apelación Penal Adolescente	Corte Suprema de Justicia
Mabel Colmán	Directora General	Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor
Diana Vargas	Asesora Independiente	

Grupo de conversación con especialistas de organizaciones de la sociedad civil

Dante Legizamón, Abogado

Oscar Balbuena, Psicólogo e investigador social

Soledad Cáceres, Abogada

Ximena López, Abogada

Anexo 2

Guías de preguntas utilizadas en el estudio

Para entrevistas con informantes clave

1. Derechos procesales:

¿Cuáles diría que son las principales diferencias entre los derechos penales de las personas adultas y los derechos penales de los adolescentes?

¿Qué derechos son específicos de las y los adolescentes?

2. Políticas públicas:

¿Cuál es el marco de políticas públicas para prevenir, apoyar y responder a los adolescentes en conflicto con la ley?

3. Participación:

¿Cómo garantiza el sistema de justicia la participación activa de los propios adolescentes y de sus familias a lo largo del proceso judicial?

4. Mantenimiento del vínculo:

¿Cómo son consideradas las familias dentro del proceso penal?

¿Cómo se da el mantenimiento con el entorno afectivo cuando hay privación de libertad?

¿Cree que es diferente para adolescentes varones y mujeres?

5. Reinserción:

¿Qué apoyo existe para los adolescentes y las familias una vez finalizado el proceso judicial?

6. Respuestas innovadoras:

¿Qué avances hay en materia de respuestas especializadas e innovadoras para abordar la adolescencia en conflicto con la ley penal han logrado establecerse como políticas de Estado, incluidas las relativas a la detención, los programas alternativos, la sobrerrepresentación, la justicia restaurativa y la reinserción?

¿Qué éxito están teniendo? ¿Qué obstáculos se encuentran?

7. Instrumentos y normativas:

Finalmente, podría nombrar normativas que sean importantes en este tema (resoluciones, instrumentos, etc.)

1. Respuestas innovadoras:

Teniendo como presupuesto el marco normativo que plantea el CNA con respecto a la adolescencia en conflicto con la ley penal, ¿qué avances hay en materia de respuestas especializadas e innovadoras que logren establecerse como políticas de Estado, incluidas las relativas a la detención, los programas alternativos, la sobrerrepresentación, la justicia restaurativa y la reinserción? ¿Qué éxito están teniendo? ¿Qué obstáculos se encuentran?

2. Vacíos legales y programáticos:

¿Cuáles son los vacíos legales y políticos sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal?

3. Políticas públicas:

¿Qué lugar tiene el MINNA el marco de políticas públicas para prevenir, apoyar y responder a los adolescentes en conflicto con la ley?

4. Participación:

¿Cómo garantiza el sistema de justicia la participación activa de los propios adolescentes y de sus familias a lo largo del proceso judicial? ¿Hay normativas específicas?

5. Mantenimiento del vínculo:

¿Cómo son consideradas las familias dentro del proceso penal?

¿Cómo se da el mantenimiento con el entorno afectivo cuando hay privación de libertad?

¿Cree que es diferente para adolescentes varones y mujeres?

6. Reinserción:

¿Qué apoyo existe para los adolescentes y las familias una vez finalizado el proceso judicial?

Find out more about the work we do at:

 www.familyforeverychild.org

 info@familyforeverychild.org

 [@familyforeveryc](https://twitter.com/familyforeveryc)



Family
for every child