

IMPLICANCIAS DEL OTORGAMIENTO DE SALIDAS TRANSITORIAS EN LA REINSERCIÓN DE PERSONAS CONDENADAS SEGÚN EL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL EN PARAGUAY, AÑO 2024

Dra. Sandra Patricia Silveira Benítez^{1,*}

¹Egresada del Doctorado en Derecho, Universidad Metropolitana de Asunción, Asunción – Paraguay

RESUMEN

Este artículo analiza las implicancias de las salidas transitorias en el proceso de reinserción social de personas condenadas, abordando su dimensión normativa y social. La investigación parte de una inconsistencia detectada entre los artículos 54, numeral 1, y 74, numeral 3, del Código de Ejecución Penal paraguayo. Los objetivos específicos incluyen describir el alcance de dichas normativas dentro del régimen penitenciario, indagar las disposiciones internacionales de derechos humanos relativas a la progresividad y comprender los efectos prácticos de este instituto en la reinserción social. La metodología adoptada fue de enfoque cualitativo, basada en entrevistas estructuradas dirigidas a funcionarios del sistema penitenciario y magistrados responsables del otorgamiento de beneficios. Los hallazgos evidencian que el origen del conflicto normativo radica en la interpretación técnica al momento de su aplicación. Se concluye que el otorgamiento de salidas transitorias a internos que cumplen los requisitos del artículo 59 del Código de Ejecución Penal no vulnera el principio de progresividad. Finalmente, se propone el uso de herramientas interpretativas adecuadas para resolver incidentes procesales y se aporta un catálogo de recomendaciones orientado a subsanar la incoherencia normativa identificada.

Palabras clave: salidas transitorias, régimen penitenciario, principio de progresividad, conflicto normativo, reinserción social.

ABSTRACT

This article analyzes the implications of temporary release in the social reintegration process of convicted individuals, addressing both its regulatory and social nature. The research stems from an inconsistency detected between Articles 54, numeral 1, and 74, numeral 3, of the Paraguayan Penal Execution Code. Specific objectives include describing the scope of these regulations within the penitentiary system, investigating international human rights provisions regarding progressivity, and understanding the practical effects of this legal instrument on social reintegration. The methodology employed consisted of structured interviews with prison system officials and magistrates responsible for granting benefits. The findings indicate that the origin of the normative conflict lies in the technical interpretation during its application. It is concluded that granting temporary release to inmates who meet the legal requirements of Article 59 of the Penal Execution Code does not violate the principle of progressivity. Finally, the use of appropriate interpretive tools to resolve procedural incidents is proposed, providing a set of recommendations aimed at addressing the identified regulatory inconsistency.

Keywords: temporary release, penitentiary system, principle of progressivity, normative conflict, social reintegration.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema penitenciario paraguayo atraviesa un proceso de adecuación constante para alinearse con los mandatos de la Constitución Nacional. En este marco, el Código de Ejecución Penal (CEP) establece el régimen progresivo como el eje fundamental para la reinserción social. Sin embargo, la aplicación práctica enfrenta una antinomia jurídica significativa entre los artículos 54 (numeral 1) y 74 (numeral 3) del CEP. Como señalan Zaffaroni (2012), cualquier inconsistencia en la ejecución de la pena puede vulnerar la seguridad jurídica del condenado.

El núcleo del problema radica en una contradicción interpretativa: mientras el artículo 54 sugiere como requisito sine qua non que el interno transite por una sección de autodisciplina antes de acceder a las salidas transitorias, el artículo 74 no exige taxativamente dicha secuencia. Esta situación se ve agravada por deficiencias estructurales — falta de establecimientos semiabiertos adecuados — y el uso prolongado de la prisión preventiva, lo que deriva en internos que alcanzan el tiempo legal para beneficios sin haber recibido tratamiento previo (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2020).

El objetivo general es analizar las implicancias de las salidas transitorias y resolver la incoherencia detectada, entendida como un conflicto normativo en el CEP. Los objetivos específicos incluyen: (i) describir el alcance de los artículos 54 y 74 respecto a la salida transitoria; (ii) indagar los estándares internacionales de derechos humanos y el principio de progresividad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022); (iii) comprender los efectos prácticos de las salidas en la reinserción social mediante entrevistas a operadores judiciales y penitenciarios; (iv) proponer herramientas interpretativas para subsanar el conflicto normativo identificado.

Esta investigación es vital para garantizar que la ejecución penal cumpla su fin constitucional de readaptación (Art. 20, Constitución Nacional), concepto que la doctrina y la jurisprudencia regional han evolucionado hacia la reinserción social (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022). Su importancia reside en proveer criterios jurídicos sólidos ante la falta de infraestructura adecuada y los vicios procesales. Al centrarse en Asunción y el Departamento Central — zonas con mayor densidad de causas penales —, el estudio ofrece datos confiables de actores especializados. Este trabajo busca dotar a los magistrados de una solución hermenéutica que armonice la ley con la realidad penitenciaria, asegurando que la salida transitoria sea una herramienta efectiva de resocialización y no un obstáculo burocrático (Cid e Ibáñez, 2021).

2. MARCO TEÓRICO

El sustento jurídico de esta investigación se despliega desde la cúspide constitucional hasta la operatividad del Código de Ejecución Penal (CEP), integrando estándares internacionales que rigen el sistema penitenciario paraguayo. Este apartado analiza la arquitectura legal y doctrinal que sustenta la figura de la salida transitoria.

2.1 *Fundamentos Constitucionales y Convencionales*

La base del sistema descansa en la Constitución Nacional de 1992, específicamente en su Artículo 20, que establece que las penas privativas de libertad tienen por objeto la readaptación del condenado

(técnicamente entendida como reinserción social) y la protección de la sociedad. Este mandato se complementa con el Artículo 21, que exige condiciones de reclusión dignas y la separación entre prevenidos y penados.

A nivel internacional, el estudio se alinea con el Control de Convencionalidad y los instrumentos del Sistema Interamericano. El Principio XXV de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (OEA) y las Reglas de Mandela (Reglas 87 y 91) imponen la obligación de interpretar las normas de la forma más favorable a la libertad y la dignidad humana. En particular, la Regla 87 de las Naciones Unidas subraya la conveniencia de un retorno progresivo a la vida en sociedad, permitiendo que este proceso preparatorio se organice incluso dentro del mismo establecimiento penitenciario si las circunstancias lo requieren.

2.2 El Régimen Progresivo y el Conflicto Normativo en el CEP

La Ley N° 5162/2014 (CEP) instituye el régimen penitenciario basado en la progresividad (Art. 42), cuyo fin es limitar la permanencia del interno en establecimientos cerrados y fomentar su relación con el mundo exterior (Art. 40). No obstante, la aplicación práctica revela un conflicto normativo entre dos disposiciones clave:

- (i) el Artículo 54, que sujeta el periodo de prueba al traslado previo a secciones de autodisciplina o establecimientos semiabiertos;
- (ii) el Artículo 74, que establece plazos temporales específicos para la transición entre fases.

Esta incoherencia se materializa cuando el interno cumple con los requisitos del Artículo 59 (media pena cumplida, buena conducta e informe favorable del OTC), pero no puede acceder al beneficio por la falta de infraestructura estatal (insuficiencia de granjas o secciones abiertas) o por haber permanecido en prisión preventiva hasta la firmeza de su condena (Art. 127 CPP). La doctrina advierte que estas fallas estructurales no deben traducirse en efectos negativos de la prisionización ni en la denegación de derechos por causas ajenas a la voluntad del condenado (Zaffaroni, 2012).

2.3 Implicancias y Efectos de la Salida Transitoria

Las salidas transitorias poseen una doble función: rehabilitadora y de protección social. El análisis de los antecedentes, desde la antigua Ley 210/70 hasta el actual Código Penal (Art. 39), demuestra que el contacto con el mundo exterior estimula la autorresponsabilidad. Los efectos prácticos confirman que:

- (i) el usufructo del beneficio disminuye los índices de reincidencia;
- (ii) fortalece los vínculos familiares y el arraigo lícito;
- (iii) permite una transición exitosa hacia la libertad condicional.

Por tanto, ante el conflicto normativo identificado, la interpretación sistemática y jerárquica dictamina que la carencia de secciones de autodisciplina no debe ser un óbice para el otorgamiento del beneficio, siempre que se verifique una evolución positiva del interno hacia la reinserción social.

3. METODOLOGÍA

La presente investigación se rige por un rigor metodológico de carácter cualitativo y un diseño no experimental de corte transversal, diseñado para abordar el conflicto normativo desde una perspectiva tanto teórica como empírica. El estudio adopta un enfoque descriptivo-propositivo y jurídico-dogmático que, según Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), permite comprender fenómenos a través de las experiencias de los participantes en su contexto natural. La estructura se articula bajo tres ejes fundamentales: (i) el análisis de las fuentes formales del derecho y la evaluación de las disposiciones del CEP en abstracto; (ii) el empleo de un razonamiento deductivo para derivar conclusiones que permitan zanjar las incoherencias del sistema; y (iii) una orientación analítica e interpretativa centrada en la reinserción social. La investigación se circunscribe territorialmente a la ciudad de Asunción y al Departamento Central, abarcando temporalmente el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2024 para asegurar la vigencia de los datos frente a posibles reformas legales o variaciones presupuestarias, cumpliendo así con el criterio de viabilidad y precisión cronológica sugerido por Bernal (2016).

En cuanto a la recolección de datos, se aplicó una técnica de entrevistas semiestructuradas a una muestra intencional de siete informantes clave. Esta técnica es idónea para investigaciones cualitativas ya que permite una profundidad narrativa superior a los métodos cuantitativos (Taylor y Bogdan, 1987). La muestra se categorizó en: (i) cuatro magistrados especializados, incluyendo un juez de Primera Instancia en Ejecución Penal y tres integrantes de tribunales de Segunda Instancia; y (ii) tres directores de instituciones penitenciarias de regímenes cerrados y semiabiertos con experiencia directa en el Organismo Técnico Criminológico (OTC). Este proceso se complementó con un análisis documental exhaustivo de fuentes normativas y administrativas. El instrumento empleado para las entrevistas fue validado mediante juicio de expertos y revisión metodológica jurídica, verificando la claridad, pertinencia y suficiencia de los ítems para garantizar la trazabilidad y el rigor científico en el contraste de los criterios de los operadores de la ley.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los hallazgos obtenidos a partir de las entrevistas semiestructuradas practicadas a los siete informantes clave se organizan en dos categorías analíticas: los resultados desde la perspectiva de los operadores penitenciarios y los resultados desde la perspectiva de los magistrados.

Los tres directores entrevistados, pertenecientes a instituciones de regímenes cerrado y semiabierto, coincidieron en señalar la falta de infraestructura como el principal obstáculo estructural para la aplicación progresiva del CEP. Ninguno de los centros penitenciarios bajo su dirección cuenta con la capacidad física suficiente para albergar a todos los internos que reúnen las condiciones para ser promovidos al período de prueba. Asimismo, todos los directores coincidieron en que los internos que acceden al régimen de salidas transitorias exhiben mejoras conductuales constatables y una reducción del índice de incidencias disciplinarias durante el período de prueba.

Entre los cuatro magistrados entrevistados se identificaron dos posiciones interpretativas claramente diferenciadas. Un primer grupo sostiene que la progresividad exige el tránsito obligatorio e irrestricto por cada fase previa a la salida transitoria, incluyendo el paso por una sección de autodisci-

plina, con independencia de las condiciones del sistema. Un segundo grupo, por el contrario, considera que los déficits estructurales del sistema penitenciario no son atribuibles al interno y, por tanto, no deben obstaculizar el otorgamiento del beneficio cuando se cumplen los requisitos del artículo 59 del CEP. Todos los magistrados reconocieron la escasa integración de estándares internacionales de derechos humanos en sus resoluciones sobre ejecución penal.

Los resultados evidencian una brecha crítica entre el texto normativo y la realidad de su aplicación, generada por la incoherencia entre los artículos 54 y 74 del CEP. Esta antinomia no es solo un problema técnico-jurídico, sino que tiene consecuencias concretas sobre los derechos de los internos y los fines constitucionales de la pena.

La posición del primer grupo de magistrados — que exige el tránsito por todas las fases previas — encuentra sustento en una lectura literal del artículo 54 del CEP. Sin embargo, esta interpretación conduce a un resultado paradójico: el interno es sancionado por una deficiencia del Estado (la falta de establecimientos de autodisciplina), lo cual contradice el principio de que nadie puede ser perjudicado por causas ajenas a su voluntad. Desde la perspectiva de Zaffaroni (2012), esta situación configura un agravamiento ilegítimo de las condiciones de la pena, pues extiende en los hechos el encierro más allá de lo que la norma prevé.

El criterio del segundo grupo de magistrados resulta más compatible con una interpretación sistemática y jerárquica del ordenamiento jurídico. El artículo 20 de la Constitución Nacional establece la readaptación del condenado como objeto de la pena; esta norma de rango superior obliga a que toda interpretación del CEP favorezca dicho fin. En el mismo sentido, el Principio XXV de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de Personas Privadas de Libertad en las Américas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2008) establece la obligación de interpretar extensivamente las normas en favor de la persona privada de libertad.

La Regla 87 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela) refuerza esta posición al disponer que el proceso de retorno progresivo a la sociedad puede organizarse incluso dentro del mismo establecimiento penitenciario cuando las circunstancias lo requieran. Esto significa que la ausencia de un establecimiento semiabierto no impide cumplir con el espíritu del principio de progresividad, siempre que el interno cuente con informes técnicos favorables del Organismo Técnico Criminológico (OTC) y reúna los requisitos del artículo 59 del CEP.

La escasa integración de estos instrumentos internacionales en las resoluciones judiciales, identificada por todos los magistrados entrevistados, constituye una falla en el control de convencionalidad que los tribunales tienen el deber de ejercer de oficio, conforme lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022) en la Opinión Consultiva OC-29/22. Esta omisión perpetúa la prisionización en condiciones desfavorables y vulnera derechos fundamentales del condenado que no se encuentran afectados por la privación de libertad.

Finalmente, los resultados confirman que las salidas transitorias cumplen eficazmente su doble función constitucional: la rehabilitadora y la de protección social. El fortalecimiento de los vínculos familiares y sociales actúa como factor disuasivo frente a la reincidencia, validando empíricamente el mandato del artículo 20 de la Constitución Nacional.

5. CONCLUSIONES

Concluida la investigación sobre las implicancias del otorgamiento de salidas transitorias en el sistema penitenciario paraguayo, se presentan los siguientes hallazgos y contribuciones:

En el plano normativo, se confirma la existencia de una incoherencia interpretativa entre los artículos 54, numeral 1, y 74, numeral 3, del Código de Ejecución Penal. El artículo 54 condiciona el período de prueba al tránsito previo por secciones de autodisciplina o establecimientos semiabiertos, en tanto que el artículo 74 sujeta la progresión a presupuestos temporales sin exigir taxativamente dicha secuencia. Esta antinomia genera inseguridad jurídica en la aplicación del artículo 59 del CEP, especialmente cuando el interno no puede progresar por factores exógenos a su voluntad, como el déficit de infraestructura estatal o la prolongada prisión preventiva.

En el plano convencional, los instrumentos internacionales de derechos humanos — en particular las Reglas de Mandela (Regla 87) y el Principio XXV de los Principios y Buenas Prácticas de la CIDH (2008) — conceptualizan la progresividad como un proceso de disminución paulatina de las restricciones de libertad, no necesariamente supeditado a un traslado físico. La interpretación jerárquica y sistemática del ordenamiento jurídico permite concluir que el artículo 20 de la Constitución Nacional actúa como norma de clausura: la readaptación del condenado debe primar sobre cualquier déficit administrativo o estructural del Estado.

En el plano empírico, los resultados de las entrevistas confirman los efectos positivos de las salidas transitorias tanto en la conducta individual del interno como en su proceso de reinserción social. Se evidencia una reducción de los índices de reincidencia y una mejora en el arraigo familiar y lícito en aquellos casos en que el beneficio fue concedido. Asimismo, se detectó una escasa práctica del control de convencionalidad por parte de los operadores judiciales en materia de ejecución penal.

En consecuencia, el otorgamiento de salidas transitorias a internos que reúnen los requisitos del artículo 59 del CEP no vulnera el principio de progresividad, aun cuando por circunstancias ajenas a su voluntad no hayan transitado previamente por un régimen de autodisciplina. La solución jurídica reside en la aplicación de herramientas interpretativas adecuadas: la interpretación sistemática, jerárquica y convencional del ordenamiento, priorizando siempre la norma más favorable al interno.

Con el objeto de subsanar la incoherencia normativa identificada y garantizar la operatividad del sistema, se propone:

- **Unificación de criterios jurisdiccionales.** Se insta a la Corte Suprema de Justicia a emitir lineamientos o acordadas que establezcan que la carencia de infraestructura en establecimientos de autodisciplina no constituye un impedimento legal para el otorgamiento de la salida transitoria, siempre que el interno acredite evolución favorable conforme el artículo 59 del CEP.
- **Aplicación del control de convencionalidad de oficio.** Se recomienda a los magistrados integrar activamente las Reglas de Mandela y los Principios de la CIDH en sus resoluciones de ejecución penal, permitiendo que el proceso preparatorio para la libertad se organice dentro del establecimiento cerrado cuando no existan cupos en centros abiertos o semiabiertos.
- **Fortalecimiento del OTC.** Se sugiere que los dictámenes del Organismo Técnico Criminológico prioricen la evaluación de la conducta y la autorresponsabilidad del interno sobre su ubicación

física, evitando que la falta de traslado opere como una sanción indirecta.

- **Inversión en infraestructura.** Se urge al Ministerio de Justicia la adecuación de pabellones bajo regímenes de autodisciplina dentro de los centros penitenciarios existentes, a fin de mitigar el impacto del hacinamiento en la progresión de los internos y dar cumplimiento efectivo al mandato del artículo 42 del CEP.

Licencia: Este artículo está bajo la licencia [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cualquier usuario puede descargar, copiar, imprimir, distribuir y reutilizar el contenido siempre que se atribuya adecuadamente al autor original y se haga referencia a la publicación original.

REFERENCIAS

- Bernal, C. A. (2016). *Metodología de la investigación: Administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (4.ª ed.). Pearson Educación.
- Cid, J., e Ibáñez, C. (2021). *La ejecución de las penas privativas de libertad*. Marcial Pons.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II.131 doc. 26). Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/principiosppl.asp>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2020). *Informe anual 2019: Américas*. https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/icrc-annual-report-americas_2019.pdf
- Constitución de la República del Paraguay [Const.]. (1992). Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <http://www.bacn.gov.py>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022). Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad*. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.
- Ley N° 210. Del Régimen Penitenciario. 2 de octubre de 1970. Congreso de la Nación (Paraguay). <https://ministeriodejusticia.gov.py/wp-content/uploads/2024/03/5.LEY-210.70-Ley-Penitenciaria-N-210.pdf>
- Ley N° 5162. Código de Ejecución Penal para la República del Paraguay. 17 de octubre de 2014. Congreso de la Nación (Paraguay). <https://www.csj.gov.py/cache/lederes/G-205-27102014-L-5162-1.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos*

(Reglas de Mandela) (Resolución 70/175 de la Asamblea General). https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S.pdf

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Paidós.

Zaffaroni, E. R. (2012). *La medida del castigo: El deber de compensación por penas ilegales*. Ediar.