

ARTÍCULO ORIGINAL

MARCO REGULATORIO DE LOS MÓDULOS DE MÁXIMA SEGURIDAD EN LOS NUEVOS CENTROS PENITENCIARIOS DE MINGA GUAZÚ Y EMBOSCADA, PARAGUAY: ANÁLISIS NORMATIVO Y PROPUESTA DE AJUSTES

Regulatory Framework for Maximum-Security Modules in the New Prisons of Minga Guazú and Emboscada, Paraguay: Normative Analysis and Proposed Adjustments

DOI: <https://doi.org/10.65740/7b19dq34>

Lilian Vanessa Morínigo Mitjans

Ministerio de Justicia, Asunción, Paraguay

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4251-118X>

Autor de correspondencia: lilimitjans@gmail.com

Sergio David González Ayala

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3512-7437>

sergio.gonzalez@posgradocolumbia.edu.py

Resumen

Los módulos de máxima seguridad de los nuevos centros penitenciarios de Minga Guazú y Emboscada funcionan sin una ley específica que defina el régimen, sus criterios de ingreso, sus límites y su control. Este estudio analizó el marco normativo aplicable, identificó vacíos y competencias institucionales y formuló ajustes para dotar al régimen de respaldo legal. Se empleó un enfoque mixto, no experimental y descriptivo, que combinó el análisis de normas constitucionales, legales y reglamentarias, su contraste con estándares internacionales y con la regulación de Argentina, Brasil y República Dominicana, y entrevistas a diez referentes calificados realizadas entre febrero y diciembre de 2025. El régimen se sostiene en resoluciones del Ministerio de Justicia y en las disposiciones generales del Código de Ejecución Penal, que prevé el régimen cerrado especial sin desarrollar sus parámetros. Los diez entrevistados coincidieron en la necesidad de una ley específica (10 de 10; IC 95% exacto [69,2; 100]), en que la capacitación del personal es insuficiente y en que el régimen contribuyó a separar a líderes de grupos criminales. A diciembre de 2025, el sistema penitenciario operaba al 147,1% de su capacidad y el 60,3% de las personas privadas de libertad no tenía condena. Se concluye que la hipótesis sobre la necesidad de ajustes normativos queda respaldada y se propone un proyecto de ley de seis capítulos y dieciocho artículos, fundado en los principios de legalidad, proporcionalidad, temporalidad y control judicial, con revisión periódica de la permanencia, supervisión externa, transparencia y asignación presupuestaria específica.

Palabras clave: máxima seguridad, persona privada de libertad, centro penitenciario, régimen cerrado especial, reforma penitenciaria, Paraguay.

Abstract

The maximum-security modules of the new prisons of Minga Guazú and Emboscada operate without a specific law defining the regime, its admission criteria, its limits, and its oversight. This study analyzed the applicable regulatory framework, identified gaps and institutional competences, and formulated adjustments to give the regime legal backing. A mixed, non-experimental, descriptive approach was used, combining the analysis of constitutional, legal, and regulatory norms, their comparison with international standards and with the regulation of Argentina, Brazil, and the Dominican Republic, and interviews with ten qualified informants conducted between February and December 2025. The regime rests on resolutions of the Ministry of Justice and on the general provisions of the Enforcement of Sentences Code, which provides for a special closed regime without developing its parameters. All ten interviewees agreed on the need for a specific law (10 of 10; exact 95% CI [69.2, 100]), on the insufficiency of staff training, and on the regime's contribution to separating criminal leaders. As of December 2025, the prison system operated at 147.1% of its capacity and 60.3% of inmates had not been sentenced. The study concludes that the hypothesis on the need for regulatory adjustments is supported, and it proposes a bill of six chapters and eighteen articles based on the

Cómo citar: Morínigo Mitjans, L. V., & González Ayala, S. D. (2026). Marco regulatorio de los módulos de máxima seguridad en los nuevos centros penitenciarios de Minga Guazú y Emboscada, Paraguay: análisis normativo y propuesta de ajustes. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 6, 29–39. <https://doi.org/10.65740/7b19dq34>

Editor responsable: Derlitz Osmar Cabrera Cabrera, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, riig@posgradocolumbia.edu.py

Derechos de autor: © 2026 Lilian Vanessa Morínigo Mitjans y Sergio David González Ayala. Los autores conservan los derechos de autor.

Licencia: Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

principles of legality, proportionality, temporality, and judicial review, with periodic review of stays, external oversight, transparency, and a specific budget allocation.

Keywords: maximum security, inmate, prison, special closed regime, prison reform, Paraguay.

Introducción

El hacinamiento y la sobrepoblación de las personas privadas de libertad (PPL) son problemas estructurales del sistema penitenciario paraguayo. A diciembre de 2025, el Ministerio de Justicia administraba 17 centros penitenciarios y 2 granjas penitenciarias con capacidad para 13.205 personas, en los que había 19.426 PPL, y el 60,3% no tenía condena (Ministerio de Justicia, Dirección General de Establecimientos Penitenciarios [DGEP], 2025). Frente a esa situación, el Estado habilitó tres nuevos centros penitenciarios, uno en Minga Guazú (departamento de Alto Paraná) y dos en Emboscada (departamento de Cordillera), con una capacidad total de 3.960 plazas y, en cada uno, un módulo de máxima seguridad de 80 celdas individuales destinado a personas de alta peligrosidad o riesgo institucional. La habilitación de los centros se dispuso por resoluciones ministeriales de 2024 (Resolución N.º 212, 2024; Resolución N.º 346, 2024).

Sin embargo, el régimen de esos módulos no cuenta con una ley que lo defina. El Código de Ejecución Penal prevé el régimen cerrado especial para los condenados de extrema peligrosidad o de manifiesta inadaptación (Ley N.º 5162, 2014, arts. 201 y 202), pero no desarrolla su alcance ni su funcionamiento, de modo que los módulos se rigen por resoluciones del Ministerio de Justicia. En un régimen que restringe de manera reforzada el contacto con el exterior, la actividad diaria y la circulación, esa base reglamentaria plantea el problema del principio de legalidad, de la discrecionalidad administrativa y de la compatibilidad con los estándares internacionales, que fijan parámetros sobre condiciones de detención, separación de categorías y garantías (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2008; Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1955). La falta de un análisis jurídico específico sobre esta materia constituye una brecha en la literatura y en el diseño de las políticas penitenciarias.

La pregunta que guió el estudio fue qué ajustes normativos deben implementarse para el funcionamiento de los módulos de máxima seguridad en los centros penitenciarios de Minga Guazú y Emboscada. El objetivo general fue determinar el marco regulatorio de su implementación y funcionamiento para proponer ajustes que garanticen su sostenibilidad. Los objetivos específicos fueron: (1) identificar las características normativas que regulan su implementación; (2) señalar los organismos competentes para la aplicación normativa; (3) determinar las fortalezas y debilidades del Ministerio de Justicia en su implementación; (4) analizar las buenas prácticas de la región; y (5) formular los ajustes normativos que garanticen su funcionamiento.

La hipótesis de trabajo (H1) sostiene que los ajustes normativos que debe implementar el Ministerio de Justicia son necesarios para el funcionamiento de los módulos de máxima seguridad; la hipótesis nula (H0), que no son necesarios. Ambas se contrastan con el análisis normativo, la comparación regional y las entrevistas. El estudio es descriptivo: diagnostica el marco vigente y propone su reforma, pero no evalúa el efecto de los módulos sobre la violencia intracarcelaria ni sobre las fugas.

Fundamentación Teórica

Principios del régimen penitenciario y progresividad

La Ley N.º 210 de 1970, del Régimen Penitenciario, organiza la actividad penitenciaria sobre los principios de legalidad, de subordinación del régimen al tratamiento y de coordinación entre ambos: la actividad se desarrolla con las garantías y dentro de los límites de la ley, el reglamento y las sentencias; el fin de reinserción social prima sobre las exigencias regimentales; y el tratamiento y el régimen deben coordinarse (Ley N.º 210, 1970). La Constitución establece que las penas privativas de libertad tienen por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad (Constitución de la República del Paraguay, 1992, art. 20) y garantiza la presunción de inocencia (art. 17), que adquiere relevancia cuando personas sin condena firme son alojadas en regímenes de seguridad reforzada.

El Código de Ejecución Penal adopta un régimen progresivo que procura limitar la permanencia en establecimientos cerrados y promover el paso a instituciones semiabiertas o abiertas (art. 42), con períodos de observación, tratamiento, prueba y libertad condicional (art. 43). En el período de observación, un organismo técnico-criminológico, bajo el control del juez de ejecución, realiza el estudio médico, psicológico y social del interno y propone el tipo de establecimiento (art. 44); el tratamiento es integral (art. 46); y los traslados a otra sección o establecimiento los autoriza el juez de ejecución, previo informe de ese organismo (art. 55) (Ley N.º 5162, 2014).

Régimen cerrado especial y clasificación por riesgo

El Código prevé establecimientos o secciones de régimen cerrado especial para los condenados que, según la clasificación del organismo técnico-criminológico, sean de extrema peligrosidad o de manifiesta inadaptación a los establecimientos semiabiertos o abiertos (art. 201), y enumera circunstancias como la pertenencia a una organización delictiva, la participación

en motines o las amenazas a funcionarios (art. 202); regula también el uso de la fuerza, que solo procede en legítima defensa, tentativa de evasión o resistencia por la fuerza a una orden, en la medida estrictamente necesaria (art. 230) (Ley N.º 5162, 2014). No define, en cambio, la duración de ese régimen, los derechos que conserva la persona alojada ni los controles a los que se somete.

En materia de clasificación, Sánchez-Vega (2022) distingue factores de segregación de tipo social y educativo, criminal, convivencial, de consumo de drogas y criminológico, y recuerda que la intensidad de la intervención debe guardar relación con el nivel de riesgo. En Paraguay, la Resolución N.º 16 de 2024 aprobó el protocolo de intervención del Consejo Asesor y del Organismo Técnico Criminológico y la guía de evaluación de riesgo, necesidad y amenaza (RNA) (Resolución N.º 16, 2024).

Estándares internacionales

Paraguay ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos por la Ley N.º 1 de 1989 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por la Ley N.º 4 de 1992, que reconocen garantías a las personas procesadas y condenadas (Ley N.º 1, 1989; Ley N.º 4, 1992). Las Reglas Nelson Mandela establecen condiciones mínimas de trato: cada celda individual será ocupada por un solo recluso (regla 12), la atención sanitaria será equivalente a la de la comunidad (regla 24) y las condiciones generales de vida se aplican a todos los reclusos sin excepción (regla 42) (ONU, 1955). Los Principios y Buenas Prácticas de la CIDH disponen que la autoridad defina las plazas disponibles según los estándares vigentes, que la ocupación por encima de ese número sea prohibida por ley y que las distintas categorías de personas privadas de libertad se alojen en lugares o secciones diferentes (CIDH, 2008).

Competencias de los poderes del Estado

El análisis parte del principio de legalidad, según el cual toda restricción relevante de derechos fundamentales debe estar prevista por ley formal. De él se deriva una distribución de competencias. Al Poder Legislativo le corresponde definir el concepto y el alcance del régimen de máxima seguridad, los criterios objetivos de clasificación, los derechos, deberes y garantías aplicables, con límites al aislamiento, las comunicaciones y las requisas, y los mecanismos de control y revisión. Al Poder Ejecutivo, reglamentar la ley sin alterar su contenido esencial, asegurar los recursos y coordinar las acciones interinstitucionales; no puede crear regímenes ni imponer restricciones sustanciales que la ley no prevea. Al Ministerio de Justicia, como órgano administrativo, aplicar los criterios legales, gestionar el régimen interno conforme a protocolos, adoptar medidas de seguridad dentro de los límites normativos y motivar y documentar las decisiones que afecten derechos, para posibilitar su revisión. En el Ejecutivo, el Viceministerio de Política Criminal establece los lineamientos estratégicos del sistema penitenciario y la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios es su instancia operativa (Decreto N.º 1796, 2014).

Tabla 1. Marco normativo aplicable a los módulos de máxima seguridad.

Instrumento	Contenido relevante	Relación con los módulos
Constitución de la República del Paraguay (1992), arts. 17 y 20	Presunción de inocencia; fin de la pena: readaptación del condenado y protección de la sociedad	Límite y fundamento de todo régimen reforzado
Ley N.º 210 de 1970, Del Régimen Penitenciario	Principios de legalidad, subordinación del régimen al tratamiento y coordinación	Marco general vigente
Ley N.º 5162 de 2014, Código de Ejecución Penal	Progresividad (arts. 42-46, 54-55, 70); régimen cerrado especial (arts. 201-202); uso de la fuerza (art. 230)	Única base legal del régimen cerrado especial; no desarrolla sus parámetros
Decreto N.º 1796 de 2014	Crea el Viceministerio de Política Criminal; la DGEP es la instancia operativa	Distribución de competencias en el Poder Ejecutivo
Resoluciones N.º 170, 338 y 16 de 2024	Reglamento del régimen cerrado especial; protocolo de movimiento controlado; protocolo del OTC y guía RNA	Base reglamentaria efectiva del régimen
Leyes N.º 1 de 1989 y N.º 4 de 1992	Convención Americana sobre Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Estándar convencional vinculante
Reglas Nelson Mandela (ONU) y Principios y Buenas Prácticas (CIDH, Res. 1/08)	Condiciones mínimas de detención, separación de categorías y límites a la ocupación	Estándar de referencia para el régimen y su supervisión

Nota. Elaboración propia a partir de las normas citadas.

Personal penitenciario y formación

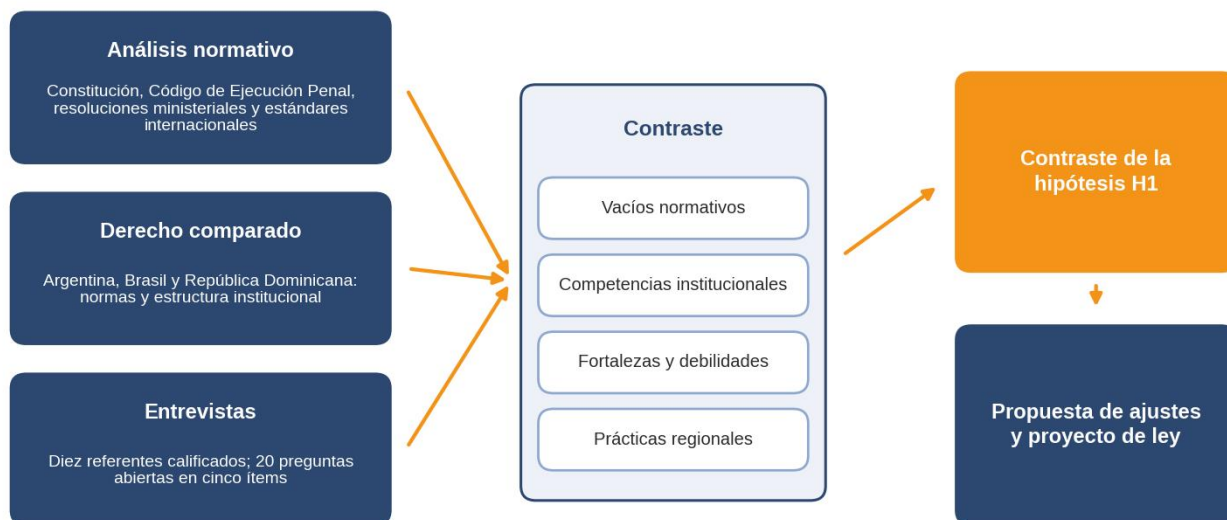
El Instituto Técnico Superior de Educación y Formación Penitenciaria (ITSEFP) fue creado por la Resolución N.º 717 de 2020, con dependencia del Viceministerio de Política Criminal, y su propuesta educativa se enmarca en el paso de un modelo centrado en la seguridad a otro centrado en las personas privadas de libertad y en su reinserción (Resolución N.º 717, 2020). Las Reglas Mandela exigen seleccionar cuidadosamente al personal, formarlo antes de su ingreso y de manera continua durante la carrera, y asegurarle la condición de funcionario público profesional (ONU, 1955).

Metodología

Diseño y alcance

El estudio adoptó un enfoque mixto, no experimental, de alcance descriptivo-explicativo (Figura 1). Se describieron las características normativas nacionales e internacionales del régimen de máxima seguridad y, sobre esa base, se definieron criterios para la selección de personas privadas de libertad y los ajustes normativos necesarios. La delimitación temporal fue de febrero a diciembre de 2025; la espacial, los nuevos centros penitenciarios; y la geográfica, las ciudades de Minga Guazú y Emboscada.

Figura 1. *Diseño metodológico del estudio.*



Nota. Elaboración propia a partir del diseño de la investigación.

Fuentes y técnicas

La fuente documental comprendió las normas constitucionales, legales y reglamentarias, los instrumentos internacionales, la regulación de Argentina, Brasil y República Dominicana, y datos institucionales del Ministerio de Justicia. Para las entrevistas, el universo de referentes calificados incluyó a integrantes de la alta dirección del Ministerio de Justicia, directores de penitenciarías, jueces de ejecución, defensores públicos, exministros y viceministros de Justicia y abogados especializados; la muestra fue de diez referentes. La guía comprendió 20 preguntas abiertas, organizadas en cinco ítems que corresponden a los objetivos específicos; se elaboró y validó en cuanto a coherencia, claridad, objetividad y pertinencia. Las respuestas se recolectaron por medios electrónicos y de manera personal, se sistematizaron por indicador y se consolidaron para resguardar la confidencialidad de los entrevistados. El investigador declaró un muestreo probabilístico aleatorio simple; el universo de referentes no fue cuantificado.

Análisis

Las categorías de análisis fueron las características normativas que regulan la implementación de los módulos, sus fortalezas, inconvenientes y limitaciones, y las alternativas de ajuste normativo. La comparación regional se organizó por país según la normativa principal, las disposiciones clave, el enfoque y la compatibilidad con los derechos humanos. La hipótesis H1 se valoró como respaldada si el análisis normativo, la comparación regional y las entrevistas convergían en la necesidad de los ajustes.

De forma complementaria, y a partir de los datos que reporta la investigación, se contabilizaron los entrevistados que coinciden en cada hallazgo cuando el relato lo permite; se estimó el intervalo de confianza exacto de Clopper-Pearson del 95% y la prueba binomial exacta bilateral frente a 0,5, bajo el supuesto de independencia de las respuestas; y se calcularon indicadores de ocupación y razones entre personal y personas privadas de libertad con los datos institucionales de diciembre de 2025. Estos cálculos se identifican con el símbolo † en el texto y en las notas.

Consideraciones éticas

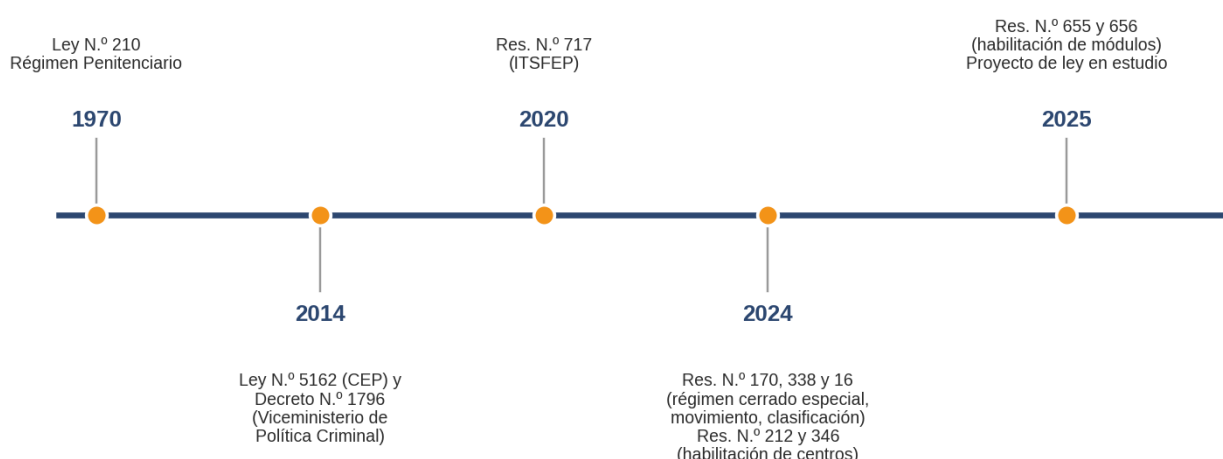
Se respetó la información considerada confidencial y se mantuvo en el anonimato la identidad de las personas que aportaron datos. Para las fuentes secundarias se respetaron los derechos y se indicó en todos los casos el origen de la información.

Resultados

Marco normativo vigente y régimen de los módulos

El régimen de los módulos se sostiene en resoluciones del Ministerio de Justicia (Figura 2). La Resolución N.º 170 de 2024 aprobó el reglamento de medidas normativas para el régimen cerrado especial de personas de alta peligrosidad y alto riesgo alojadas en módulos de máxima o alta seguridad (Resolución N.º 170, 2024); la Resolución N.º 338 de 2024, el protocolo de movimiento controlado (Resolución N.º 338, 2024), modificado en 2025 (Resolución N.º 670, 2025; Resolución N.º 722, 2025); y la Resolución N.º 16 de 2024, el protocolo del Consejo Asesor y del Organismo Técnico Criminológico con la guía de evaluación y clasificación (Resolución N.º 16, 2024). Las Resoluciones N.º 212 y N.º 346 de 2024 habilitaron los centros de Emboscada y de Minga Guazú, y las Resoluciones N.º 655 y N.º 656 de 2025 dispusieron la habilitación de la totalidad de los módulos del centro de Minga Guazú y de módulos del centro de Emboscada, entre ellos uno de alta seguridad para varones (Resolución N.º 655, 2025; Resolución N.º 656, 2025). Ninguna de estas normas tiene rango de ley.

Figura 2. Evolución del marco normativo del régimen penitenciario y de los módulos de máxima seguridad.



Nota. Elaboración propia a partir de las normas citadas en el texto.

Los entrevistados coinciden en que no existe una ley sobre los módulos de máxima seguridad. La mayoría menciona las resoluciones internas, en particular las Resoluciones N.º 170 y N.º 338, como base del funcionamiento; tres señalan que lo previsto a nivel legal es lo que dispone el Código de Ejecución Penal, esto es, un régimen cerrado con modalidad ordinaria y especial, esta última más rigurosa según el perfil de la persona, pero sin mayores parámetros; y dos indican que el Viceministerio de Política Criminal trabaja en un proyecto de ley que se presentaría al Congreso. Como fundamento constitucional, varios invocan la seguridad de la ciudadanía y otros el artículo 20 de la Constitución. Sobre los criterios de ingreso, los entrevistados describen que la clasificación la realiza el organismo técnico-criminológico, un equipo interdisciplinario que incluye psicología, trabajo social y el área de inteligencia; que la Resolución N.º 16 establece criterios de baja, mediana y alta peligrosidad y una evaluación RNA cuyo resultado superior al 70% justificaría el ingreso a máxima seguridad; que la permanencia se revisa cada seis meses; y que los criterios de continuidad delictiva deben ajustarse en la norma.

Contraste con la regulación regional

La comparación con Argentina, Brasil y República Dominicana muestra tres soluciones normativas (Tabla 2). Brasil cuenta con una base legal específica para los establecimientos federales de máxima seguridad, y el Régimen Disciplinar Diferenciado intensifica las condiciones de reclusión en casos extremos. República Dominicana regula el aislamiento máximo como una etapa del régimen progresivo. Argentina no dispone de una ley específica de máxima seguridad: la Ley N.º 24.660 organiza la ejecución de la pena con progresividad, clasificación y control judicial, y una resolución del Ministerio de Seguridad establece el sistema de gestión de personas de alto riesgo del Servicio Penitenciario Federal. En los tres países, la compatibilidad con los estándares de derechos humanos depende de la legalidad, la proporcionalidad, la limitación temporal y el control judicial de las decisiones que restringen derechos. Los entrevistados mencionan a Brasil, Colombia y Argentina como referentes, con predominio de Brasil por los intercambios de conocimientos y de funcionarios para capacitación, y uno de ellos añade que Uruguay también implementó módulos o centros de régimen cerrado especial.

Tabla 2. Regulación de la máxima seguridad penitenciaria en Argentina, Brasil y República Dominicana.

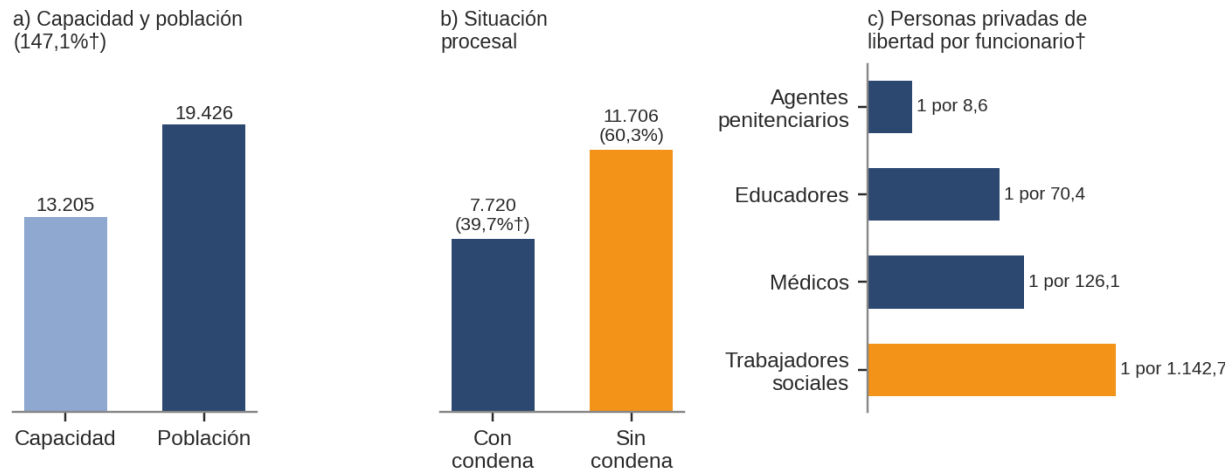
País	Base normativa	Rasgos del régimen	Control y competencias
Argentina	Ley N.º 24.660 de 1996 (Ejecución de la pena privativa de la libertad); Resolución N.º 35 de 2024 del Ministerio de Seguridad	No regula expresamente la máxima seguridad; ejecución con progresividad y clasificación individualizada; sistema de gestión para personas de alto riesgo por resolución	Ministerio de Seguridad define lineamientos; el Servicio Penitenciario Federal ejecuta; jueces de ejecución controlan la legalidad
Brasil	Lei n.º 11.671 de 2008; Lei n.º 10.792 de 2003 (Régimen Disciplinar Diferenciado); Lei n.º 7.210 de 1984 (Ley de Ejecución Penal)	Ley específica para establecimientos federales de máxima seguridad: celdas individuales, visitas restringidas, supervisión de comunicaciones; permanencia de hasta tres años, renovable	Congreso legisla; el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública define criterios; el Poder Judicial autoriza y revisa el ingreso y la permanencia
República Dominicana	Ley N.º 113-21 de 2021 (Sistema Penitenciario y Correccional), art. 67	Aislamiento máximo como etapa del régimen progresivo, con subetapas cerrada, semiabierta y abierta	La Dirección General de Servicios Penitenciarios y Correccionales administra y clasifica; los jueces de ejecución controlan la legalidad y la duración

Nota. Elaboración propia a partir de las normas citadas (Ley N.º 24.660, 1996; Ministerio de Seguridad de Argentina, 2024; Lei n.º 11.671, 2008; Lei n.º 10.792, 2003; Lei n.º 7.210, 1984; Ley N.º 113-21, 2021).

Indicadores del sistema penitenciario

A diciembre de 2025, el sistema tenía una capacidad de 13.205 plazas y alojaba a 19.426 personas, lo que equivale a una ocupación del 147,1%† y a 6.221† personas por encima de su capacidad; 7.720 estaban condenadas (39,7%†) y 11.706 no tenían condena (60,3%) (DGEP, 2025). La nómina contaba con 2.247 agentes penitenciarios, 17 trabajadores sociales, 154 médicos y 276 educadores (Ministerio de Justicia, 2025), lo que representa un agente por cada 8,6 personas privadas de libertad, un médico por cada 126†, un educador por cada 70† y un trabajador social por cada 1.143† (Figura 3). Los nuevos centros suman 3.960 plazas y, si cada uno cuenta con un módulo de 80 celdas individuales, los módulos de máxima seguridad sumarían hasta 240 plazas, el 6,1%† de esa capacidad.

Figura 3. Capacidad, situación procesal y personal del sistema penitenciario, diciembre de 2025.



Nota. Elaboración propia a partir de DGEP (2025) y Ministerio de Justicia (2025). † Cálculo complementario a partir de las frecuencias absolutas. En el panel c, la escala es logarítmica.

Entrevistas a referentes calificados

Los diez entrevistados coincidieron en que la aprobación de una ley de máxima seguridad, o de régimen cerrado especial, daría un respaldo regulatorio y un cimiento jurídico más sólido (10 de 10; IC 95% exacto [69,2; 100]†; p = 0,002†). Coincidieron también, sin excepción, en que el régimen contribuyó a separar a los líderes de grupos criminales, al reducir el riesgo de continuidad delictiva desde la reclusión; en que la capacitación del personal destinado a los módulos no es suficiente, y requiere una formación diferenciada en seguridad dinámica, defensa personal y trato de personas de alta peligrosidad, también para el personal administrativo y de salud; y en que el enfoque de derechos humanos debe priorizar la dignidad de las personas, con referencia a las Reglas Mandela (Tabla 3; Figura 4). Cinco entrevistados sostienen que el Ministerio de Justicia debe delinear la política penitenciaria y articularla con el Poder Judicial, que interviene a partir del seguimiento de la causa y de la sentencia.

Entre las fortalezas, la mayoría destaca el respaldo de la máxima autoridad y de los distintos niveles de la institución, la cohesión interinstitucional, la colaboración de la Policía Nacional y de las fuerzas militares en los traslados y operativos, y el compromiso de los funcionarios. Entre las debilidades, coinciden en la falta de presupuesto y en la dependencia exclusiva del

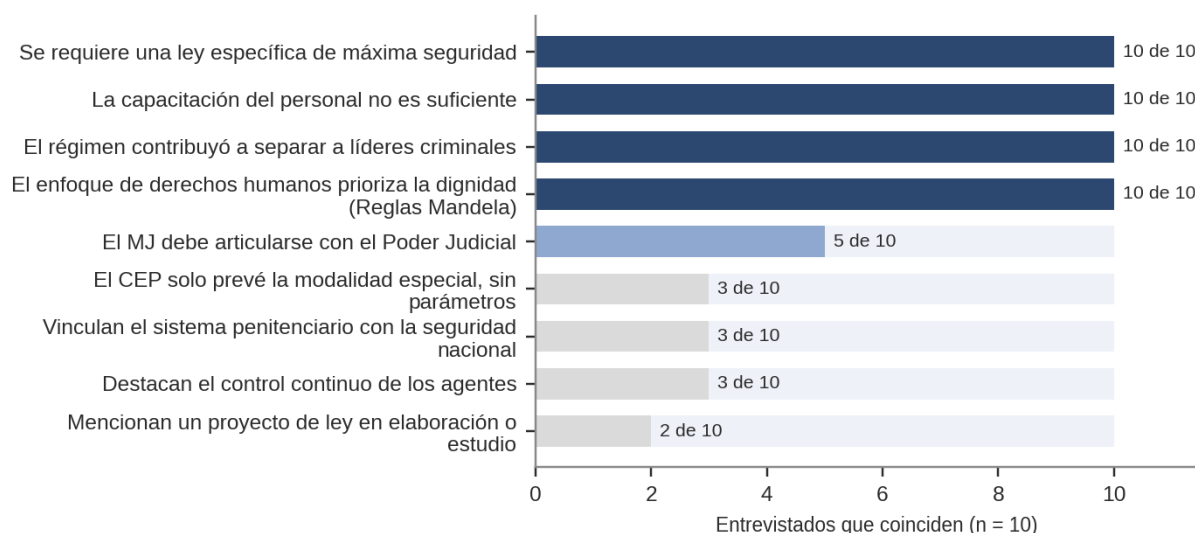
Ministerio de Economía y Finanzas para el equipamiento, y mencionan los niveles de corrupción detectados y, algunos, el incumplimiento de protocolos que derivó en fugas. La mayoría desconoce el presupuesto destinado a las nuevas penitenciarías; quienes lo conocen señalan que mejoró en 2025 pero sigue siendo insuficiente. Respecto de la reinserción, la mayoría informa que quienes están en máxima seguridad no cuentan hoy con programas de reinserción, aunque deberían poder salir de ese régimen y acceder a ellos según la evaluación del organismo técnico-criminológico; reciben apoyo psicológico, psiquiátrico y espiritual y acceso a lectura. Un entrevistado describe una permanencia de unas 22 horas diarias en celda, con 2 horas de asoleamiento. Sobre la inteligencia artificial, los entrevistados la consideran incipiente y ligada a la videovigilancia, con reconocimiento facial y detección de movimientos que generan alertas.

Tabla 3. Síntesis de las entrevistas a diez referentes calificados.

Categoría	Hallazgo principal	Coincidencia
Normativa y fundamento	No existe ley específica; el régimen se apoya en las Resoluciones N.º 170 y 338 y en el Código de Ejecución Penal (modalidad especial sin parámetros); fundamento en la seguridad ciudadana y en el art. 20 de la Constitución	Coinciden; la mayoría cita las resoluciones; 3 citan el Código
Seguridad nacional	El sistema penitenciario está vinculado a la seguridad y la defensa nacional; el CODENA es una instancia interinstitucional clave	3 de 10
Líderes criminales	El régimen contribuyó a su separación y redujo el riesgo de continuidad delictiva	10 de 10
Capacitación del personal	Insuficiente; se requiere formación diferenciada y recursos específicos, con respaldo legal formal	10 de 10
Competencias	El Ministerio de Justicia propone el proyecto y articula con el Poder Judicial; los criterios deben fijarse por ley y elaborarse de forma colaborativa	5 de 10 (articulación con el Poder Judicial)
Derechos humanos	Dignidad humana; Reglas Mandela; acceso a salud, información, agua, alimentación y educación; no discriminación	10 de 10
Fortalezas	Respaldo de la máxima autoridad; cohesión interinstitucional; colaboración de la Policía Nacional y las fuerzas militares; funcionarios comprometidos	La mayoría
Debilidades y presupuesto	Falta de presupuesto y dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas; corrupción; incumplimiento de protocolos que derivó en fugas; el presupuesto mejoró en 2025, pero es insuficiente	Coinciden en presupuesto; la mayoría desconoce el monto
Reinserción	Sin programas de reinserción en máxima seguridad; apoyo psicológico, psiquiátrico y espiritual; salida del régimen según evaluación del organismo técnico-criminológico	La mayoría
Ajuste normativo	Ley de máxima seguridad o de régimen cerrado especial, con criterios de ingreso, rutina, programas y su motivación, y desarrollo posterior por decreto	10 de 10

Nota. Elaboración propia con base en las entrevistas de la investigación. Se consigna el número de entrevistados solo cuando el relato lo indica.

Figura 4. Hallazgos de las entrevistas según número de entrevistados coincidentes.



Nota. Elaboración propia con base en las entrevistas (n = 10). Solo se incluyen los hallazgos para los que el relato indica el número de entrevistados.

Vacíos normativos y ajustes propuestos

La Tabla 4 relaciona cada vacío con la situación vigente, la evidencia de las entrevistas y el ajuste que recoge el proyecto de ley propuesto. El proyecto es más exigente que la práctica actual en tres puntos: fija una revisión cada 90 días, frente a los seis meses que los entrevistados atribuyen a la Resolución N.º 16; exige control judicial obligatorio para toda permanencia superior a seis meses; y prohíbe el aislamiento indefinido o sin revisión periódica.

Tabla 4. Vacíos normativos identificados y ajustes propuestos.

Vacío	Situación vigente	Evidencia de las entrevistas	Ajuste propuesto
Definición legal del régimen	El Código prevé el régimen cerrado especial (arts. 201-202) sin parámetros; los módulos se rigen por resoluciones	Tres citan el Código como única base legal; 10 de 10 piden una ley	Arts. 1 a 4: objeto, ámbito, definición y principios rectores
Criterios de clasificación	Resolución N.º 16 y evaluación RNA, de rango reglamentario	Umbral del 70% en la evaluación; los criterios de continuidad delictiva deben ajustarse en la norma	Arts. 5 y 6: criterios objetivos y procedimiento con informe interdisciplinario, resolución fundada y notificación al juzgado
Temporalidad y revisión	Revisión cada seis meses según los entrevistados; sin plazo legal	Posibilidad de pasar a otros módulos según evaluación	Arts. 7 y 8: revisión cada 90 días y control judicial obligatorio a partir de seis meses
Derechos y garantías	Sin catálogo legal de garantías propias del régimen	Unas 22 horas diarias en celda; sin programas de reinserción; respeto a la dignidad (Reglas Mandela)	Arts. 9 y 10: defensa técnica, atención médica y psicológica, visitas, actividad mínima diaria fuera de la celda y prohibición del aislamiento indefinido
Competencias	Dispersión entre la autoridad administrativa y el control judicial	5 de 10 sostienen la articulación con el Poder Judicial	Arts. 11 a 13: Ministerio de Justicia como autoridad de aplicación; control de legalidad de los juzgados de ejecución
Supervisión y transparencia	Sin mecanismo específico de supervisión externa ni de rendición de cuentas	Incumplimiento de protocolos; corrupción detectada	Arts. 13 a 15: monitoreo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; publicación semestral de estadísticas; informe anual al Congreso
Recursos	Dependencia del presupuesto general; personal insuficiente	Falta de presupuesto; capacitación insuficiente (10 de 10)	Art. 16: asignación presupuestaria específica; profesionalización del personal (recomendaciones)

Nota. Elaboración propia a partir del análisis normativo, las entrevistas y el marco proyectivo de la investigación.

Discusión

El resultado central es que el régimen de los módulos de máxima seguridad descansa en normas reglamentarias, y no en una ley que lo defina. El Código de Ejecución Penal reconoce el régimen cerrado especial, pero no fija su duración, los derechos que subsisten ni los controles aplicables; esos contenidos se han resuelto por resoluciones del Ministerio de Justicia. Desde el principio de legalidad, esa distribución es problemática, porque desplaza decisiones sustanciales sobre restricciones de derechos al ámbito administrativo. Los diez entrevistados, referentes del ámbito de la justicia y de la administración penitenciaria, coinciden en la necesidad de una ley, lo que indica que la demanda de respaldo legal proviene también de quienes participan en la ejecución del régimen.

La comparación regional matiza la conclusión. Brasil y República Dominicana cuentan con una base legal específica para el régimen de máxima seguridad, pero Argentina lo gestiona mediante una ley general de ejecución penal y resoluciones administrativas sujetas a control judicial. La necesidad de una ley en Paraguay no se deduce, por tanto, de una práctica regional uniforme, sino del principio de legalidad y de la seguridad jurídica que la norma otorgaría. Lo que los tres modelos comparten es lo que el proyecto propuesto incorpora: control judicial de las decisiones, límites temporales y criterios de clasificación fundados en riesgo (Tabla 2).

La tensión entre seguridad y reinserción es el segundo eje de la discusión. La Constitución fija como objeto de la pena la readaptación del condenado y la protección de la sociedad, y el Código de Ejecución Penal organiza un régimen progresivo. Sin embargo, según los entrevistados, quienes están en máxima seguridad no participan hoy en programas de reinserción, y la conducta en el módulo determina el retorno a un régimen más restrictivo. La revisión periódica de la permanencia, la actividad mínima diaria fuera de la celda y la prohibición del aislamiento indefinido que contempla el proyecto buscan conciliar ambos fines, de modo que la seguridad prevalezca sin anular la progresividad.

El tercer eje es que la solución no es solo jurídica. El sistema opera al 147,1%† de su capacidad, el 60,3% de las personas no tiene condena y la relación entre personal técnico y personas alojadas es muy desigual: un trabajador social por cada 1.143† personas, cuando el organismo técnico-criminológico, que debe clasificar y evaluar a cada persona, depende de ese tipo de profesionales. Los entrevistados coinciden, además, en la insuficiencia de la capacitación y del presupuesto. La creación del ITSEFP apunta a reconvertir la formación del personal, pero los propios entrevistados vinculan la disponibilidad de recursos específicos con un marco legal más formal. Una ley que no vaya acompañada de personal formado, presupuesto y control externo corre el riesgo de quedar como una declaración.

Por último, el uso de tecnologías es incipiente y se limita, según los entrevistados, a la videovigilancia con reconocimiento facial y detección de movimientos. El proyecto propuesto no regula el tratamiento de datos ni el uso de sistemas automatizados en la clasificación de riesgo, un ámbito que requerirá lineamientos propios a medida que se incorporen esas herramientas.

Respecto de las hipótesis, el análisis normativo, la comparación regional y las entrevistas convergen en que los ajustes normativos son necesarios para el funcionamiento de los módulos: H1 queda respaldada y no hay elementos que respalden H0 (Tabla 5). La valoración se refiere a la necesidad de la reforma y no al efecto de los módulos sobre la seguridad, que requeriría datos de incidentes, fugas y violencia intracarcelaria.

Tabla 5. Contraste de las hipótesis.

Hipótesis	Evidencia por fuente	Convergencia	Valoración
H1. Los ajustes normativos que debe implementar el Ministerio de Justicia son necesarios para el funcionamiento de los módulos de máxima seguridad	Norma: el régimen se rige por resoluciones y por un Código que no desarrolla el régimen cerrado especial. Comparación: Brasil y República Dominicana tienen base legal específica; Argentina, control judicial sobre resoluciones. Entrevistas: 10 de 10 piden una ley (IC 95% [69,2; 100]†; $p = 0,002†$)	Alta (norma, comparación y entrevistas)	Respaldada
H0. Los ajustes normativos no son necesarios	Ninguna fuente aporta evidencia de que el marco vigente sea suficiente; algunos entrevistados consideran suficientes las herramientas jurídicas actuales, pero todos apoyan la ley como respaldo adicional	—	Sin respaldo

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados del estudio.

Conclusiones

Sobre las características normativas (objetivo 1), el régimen de los módulos de máxima seguridad se apoya en el artículo 20 de la Constitución, en las disposiciones generales del Código de Ejecución Penal sobre el régimen cerrado especial (arts. 201 y 202) y en resoluciones del Ministerio de Justicia que fijan el reglamento del régimen, el movimiento controlado y la clasificación por riesgo. No existe una ley específica, y esa carencia deja sin desarrollo la duración, los derechos y los controles propios del régimen.

Sobre los organismos competentes (objetivo 2), corresponde al Poder Legislativo definir el régimen, sus criterios de clasificación, sus garantías y sus controles; al Poder Ejecutivo, reglamentar la ley y asegurar los recursos; al Ministerio de Justicia, por medio del Viceministerio de Política Criminal y de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios, aplicarla con criterios técnicos, motivación y transparencia; y al Poder Judicial, controlar su legalidad, con el apoyo de una supervisión externa.

Sobre las fortalezas y debilidades (objetivo 3), el Ministerio cuenta con el respaldo de la máxima autoridad, cohesión interinstitucional, colaboración de las fuerzas de seguridad y funcionarios comprometidos; sus debilidades son el presupuesto insuficiente y dependiente del presupuesto general, la corrupción detectada, el incumplimiento de protocolos, la sobreocupación del 147,1%†, el 60,3% de personas sin condena y una dotación de personal técnico muy inferior a la requerida, a lo que se suma la capacitación insuficiente, unánime entre los entrevistados.

Sobre las prácticas regionales (objetivo 4), Brasil y República Dominicana regulan el régimen de máxima seguridad por ley, mientras que Argentina lo hace mediante una ley general de ejecución y resoluciones con control judicial; los tres coinciden en la legalidad, la proporcionalidad, la limitación temporal y el control judicial como condiciones de compatibilidad con los derechos humanos.

Sobre los ajustes (objetivo 5), se propone una ley específica de módulos de máxima seguridad con seis capítulos y dieciocho artículos, que defina el régimen, fije criterios objetivos de clasificación, imponga revisión periódica y control judicial, garantice derechos mínimos, delimite competencias, prevea supervisión externa y transparencia, y asigne recursos específicos. La hipótesis H1 queda respaldada en cuanto a la necesidad de la reforma. Futuras investigaciones deberían evaluar la eficacia del marco reformado y el efecto del régimen sobre la violencia intracarcelaria, el control de estructuras criminales y las fugas, con datos de incidentes que permitan analizar si la reducción es estadísticamente significativa.

Propuesta: proyecto de ley de módulos de máxima seguridad

La investigación propone, como marco proyectivo, un proyecto de ley que regule los módulos de máxima seguridad del sistema penitenciario. Su justificación técnica es que la ausencia de una ley genera dispersión normativa, riesgo de discrecionalidad administrativa, inseguridad jurídica, debilidad en la sostenibilidad institucional y posibles tensiones con los estándares de derechos humanos, y que, desde la perspectiva de la gobernanza pública, la institucionalización legislativa es condición para la estabilidad del régimen. Sus finalidades son otorgar seguridad jurídica, equilibrar seguridad pública y derechos fundamentales, delimitar las competencias de los órganos administrativos y judiciales, establecer mecanismos obligatorios de control y evaluación, e institucionalizar el régimen como política de Estado y no como medida coyuntural (Tabla 6).

Tabla 6. Estructura del proyecto de ley propuesto.

Capítulo	Artículos	Contenido
I. Disposiciones generales	1 a 4	Objeto (creación, implementación, funcionamiento, supervisión y evaluación de los módulos); ámbito de aplicación, incluidos los centros de Minga Guazú y Emboscada; definición del módulo como régimen especial de alojamiento para personas clasificadas como de alto riesgo institucional; principios de legalidad, proporcionalidad, temporalidad, control judicial, dignidad humana y transparencia administrativa
II. Clasificación y permanencia	5 a 8	Ingreso por riesgo comprobado de fuga, participación en hechos graves de violencia intracarcelaria, vinculación acreditada con estructuras criminales organizadas o riesgo objetivo para la seguridad institucional; informe interdisciplinario, resolución administrativa fundada y notificación inmediata al juzgado de ejecución; revisión obligatoria cada 90 días; control judicial automático si la permanencia supera seis meses
III. Derechos y garantías	9 y 10	Conservación de los derechos no afectados por la condena o la medida cautelar, con defensa técnica, atención médica y psicológica, visitas conforme a la reglamentación y actividad mínima diaria fuera de la celda; prohibición del aislamiento indefinido o sin revisión periódica
IV. Competencias institucionales	11 a 13	El Ministerio de Justicia como autoridad de aplicación; los juzgados de ejecución penal como control de legalidad; el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura como monitoreo periódico
V. Transparencia y rendición de cuentas	14 y 15	Publicación semestral de datos estadísticos agregados; informe anual del Ministerio de Justicia al Congreso Nacional
VI. Disposiciones presupuestarias y finales	16 a 18	Recursos específicos en el Presupuesto General de la Nación; reglamentación por el Poder Ejecutivo en un plazo de 120 días; vigencia desde la promulgación

Nota. Elaboración propia a partir del proyecto de ley formulado por la investigación.

Recomendaciones

La investigación ordena sus recomendaciones en seis acciones prioritarias. Primera, impulsar la aprobación de una ley especial que regule de manera integral la implementación y el funcionamiento de los módulos de máxima seguridad bajo competencia del Ministerio de Justicia. Segunda, definir con precisión las competencias interinstitucionales entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial. Tercera, implementar un sistema de evaluación y monitoreo, con un sistema de indicadores que permita medir el cumplimiento del régimen. Cuarta, profesionalizar al personal penitenciario, con formación diferenciada para los tres niveles estratégicos de seguridad, administración y personal de salud, y con el fortalecimiento de los equipos interdisciplinarios de atención y tratamiento. Quinta, asignar un presupuesto diferenciado a los módulos. Sexta, fortalecer el control externo y la transparencia.

Se recomienda, además, priorizar la separación efectiva entre condenados y personas sin condena, de modo que los módulos alojen exclusivamente a personas condenadas o, en su defecto, que existan pabellones diferenciados; y considerar, en el desarrollo reglamentario, lineamientos sobre el tratamiento de datos y el uso de sistemas automatizados de videovigilancia y de evaluación de riesgo. Así también la recomendación para otros estudios de analizar los avances que se logran con el blindaje jurídico y evaluar el impacto del régimen en la reducción de violencia intracarcelaria, el control de estructuras criminales y los intentos de fuga.

Referencias

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas* (Resolución 1/08).
- Constitución de la República del Paraguay. (1992).
- Decreto N.º 1796 de 2014. Por el cual se reorganiza la estructura del Ministerio de Justicia y se crea el Viceministerio de Política Criminal. 19 de junio de 2014.
- Lei n.º 10.792 de 2003 [Brasil]. Régimen Disciplinar Diferenciado; modifica la Ley de Ejecución Penal y el Código de Proceso Penal.
- Lei n.º 11.671 de 2008 [Brasil]. Inclusión y transferencia de presos en establecimientos penales federales de seguridad máxima.
- Lei n.º 7.210 de 1984 [Brasil]. Ley de Ejecución Penal.
- Ley N.º 1 de 1989. Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Paraguay.
- Ley N.º 113-21 de 2021 [República Dominicana]. Sistema Penitenciario y Correccional.
- Ley N.º 210 de 1970. Del Régimen Penitenciario. Paraguay. 2 de octubre de 1970.
- Ley N.º 24.660 de 1996 [Argentina]. Ejecución de la pena privativa de la libertad.
- Ley N.º 4 de 1992. Por la cual se ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Paraguay.
- Ley N.º 5162 de 2014. Código de Ejecución Penal para la República del Paraguay. 17 de octubre de 2014.

- Ministerio de Justicia. (2025). *Balance anual del Ministerio de Justicia (BAGP 2025)*.
- Ministerio de Justicia, Dirección General de Establecimientos Penitenciarios. (2025, 30 de diciembre). *Parte diario*.
- Ministerio de Seguridad de Argentina. (2024). *Resolución N.º 35/2024: Sistema Integral de Gestión para Personas Privadas de la Libertad de Alto Riesgo en el Servicio Penitenciario Federal*.
- Organización de las Naciones Unidas. (1955). *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela)*.
- Resolución N.º 16 de 2024. Por la cual se aprueba el protocolo de intervención del Consejo Asesor y del Organismo Técnico Criminológico en los establecimientos penitenciarios del Ministerio de Justicia y la guía para evaluación y clasificación de personas privadas de libertad y la evaluación de riesgo, necesidad y amenaza. Ministerio de Justicia. 28 de mayo de 2024.
- Resolución N.º 170 de 2024. Por la cual se aprueba el reglamento de medidas normativas para el régimen cerrado especial de reclusión para personas privadas de libertad de alta peligrosidad y alto riesgo. Ministerio de Justicia. 26 de febrero de 2024.
- Resolución N.º 212 de 2024. Por la cual se dispone la habilitación del Centro Penitenciario de Reinserción Social «Martín Mendoza», en la ciudad de Emboscada. Ministerio de Justicia. 12 de marzo de 2024.
- Resolución N.º 338 de 2024. Por la cual se aprueba el protocolo de movimiento controlado de personas privadas de libertad. Ministerio de Justicia. 6 de mayo de 2024.
- Resolución N.º 346 de 2024. Por la cual se dispone la habilitación del Centro Penitenciario ubicado en la ciudad de Minga Guazú. Ministerio de Justicia. 9 de mayo de 2024.
- Resolución N.º 655 de 2025. Por la cual se dispone la habilitación y uso de la totalidad de los módulos del centro penitenciario de reinserción social de Minga Guazú. Ministerio de Justicia. 1 de agosto de 2025.
- Resolución N.º 656 de 2025. Por la cual se dispone la habilitación del módulo 2 y del módulo 7 del centro penitenciario de reinserción social «Martín Mendoza». Ministerio de Justicia. 4 de agosto de 2025.
- Resolución N.º 670 de 2025. Por la cual se aprueba la modificación del anexo del protocolo de movimiento controlado de personas privadas de libertad y del anexo III de la Resolución N.º 338. Ministerio de Justicia. 7 de agosto de 2025.
- Resolución N.º 717 de 2020. Por la cual se crea el Instituto Técnico Superior de Formación y Educación Penitenciaria. Ministerio de Justicia. 24 de noviembre de 2020.
- Resolución N.º 267 de 2025. Por la cual se modifica la Resolución N.º 717. Por la cual se crea el Técnico Superior de Formación y Educación Penitenciaria. Ministerio de Justicia. 28 de marzo de 2025.
- Resolución N.º 722 de 2025. Por la cual se modifica el anexo II de la Resolución N.º 338. Ministerio de Justicia. 27 de agosto de 2025.
- Sánchez-Vega, A. (2022). Máxima contención, seguridad y humanidad: Una aproximación al uso del aislamiento penitenciario como medida rehabilitadora. *Revista Espiga*, 22(45).

Declaraciones

Aprobación ética: Los autores declaran haber cumplido con los requisitos éticos aplicables a la investigación y contar, cuando correspondió, con la aprobación o autorización de las instancias competentes para su realización. Esta información fue declarada por los autores durante el proceso de envío del manuscrito.

Consentimiento informado: Todos los participantes otorgaron su consentimiento informado previo a su inclusión en el estudio.

Contribución de autoría (CRediT):

- Lilian Vanessa Morínigo Mitjans: conceptualización, investigación, curación de datos, redacción del borrador original.
- Sergio David González Ayala: metodología, análisis formal, supervisión, revisión y edición.

Disponibilidad de datos: Los datos que sustentan los resultados de este estudio están disponibles previa solicitud razonable al autor de correspondencia.

Uso de inteligencia artificial: Los autores declaran haber utilizado herramientas de inteligencia artificial durante la preparación del manuscrito exclusivamente para tareas de apoyo a la redacción y revisión lingüística. Su utilización no sustituyó la autoría intelectual, el análisis ni la interpretación de los resultados. Los autores revisaron y validaron el contenido final y asumen plena responsabilidad por el manuscrito.

Conflictos de intereses: Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses, ya sea de carácter financiero, personal, institucional o de cualquier otra índole, que pudiera haber influido en los resultados, interpretación o conclusiones del presente estudio.

Financiamiento: La investigación fue financiada con recursos propios de los autores y no recibió financiamiento externo.