

## ARTÍCULO ORIGINAL

# SISTEMA DE SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD PARA ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA LEY PENAL EN ETAPA DE EJECUCIÓN: HACIA UN JUZGADO ESPECIALIZADO

*System of Non-Custodial Sanctions for Adolescent Offenders in the Enforcement Stage: Toward a Specialized Court*

DOI: <https://doi.org/10.65740/qjdpn854>

**Nancy Elizabeth Benítez Giménez**

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1920-9401>

Autor de correspondencia: [nbenitezgimenez@gmail.com](mailto:nbenitezgimenez@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](mailto:sergio.gonzalez@posgradocolumbia.edu.py)

## Resumen

La investigación analiza el sistema de sanciones no privativas de libertad aplicado a adolescentes infractores de la ley penal en la etapa de ejecución, con énfasis en el control de las medidas socioeducativas impuestas por los juzgados penales de la adolescencia de la Circunscripción Judicial de la Capital, en el Paraguay. El Código de la Niñez y la Adolescencia conforme a sus artículos 218 y 226 asigna el control de estas medidas a los jueces de ejecución penal del fuero ordinario, que no son especializados, lo que ha generado criterios de actuación contradictorios, devoluciones de causas al Juzgado Penal de la Adolescencia y contiendas de competencia tras la revocación de las medidas socioeducativas en etapa de ejecución. Para el estudio de la problemática expuesta se adoptó un enfoque mixto, no experimental y transversal, de alcance descriptivo, explicativo y proyectivo, que combinó el análisis jurídico de la normativa nacional e internacional. El análisis documental de los expedientes abarcó desde el período 2015-2021, cuyo criterio de inclusión y exclusión se basaron en que los mismos correspondían exclusivamente a casos que se han otorgado las medidas socioeducativas a adolescentes infractores de la ley penal. El análisis documental identificó 51 casos sancionados con medidas socioeducativas, de los cuales 47 fueron remitidos a ejecución; 16 de estos fueron revocados, con criterios divididos entre juzgados de ejecución (2 continuaron el trámite ante el juzgado de ejecución y 13 regresaron al juzgado de origen), y 4 causas fueron remitidas a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia por contiendas de competencias entre el Juzgado Penal de la Adolescencia y el Juzgado de Ejecución Penal. La Corte Suprema de Justicia, al resolver el conflicto de competencia suscitado entre ambos juzgados, estableció como criterio que, en virtud del principio de especialidad que rige el fuero penal adolescente, corresponde al Juzgado Penal de la Adolescencia entender nuevamente en las causas en las que hayan sido revocadas las medidas socioeducativas, por ser el órgano jurisdiccional especializado en la materia. Así mismo, se combinaron entrevistas semiestructuradas a jueces y defensores especializados. Las entrevistas coincidieron en que la falta de especialización, la escasa coordinación con el equipo técnico y la SENAAI, y una interpretación normativa divergente producen un “caos procesal” que compromete la reeducación y la reinserción social del adolescente. En la Encuesta, realizada a 82 operadores de justicia ( $n = 104$ , fórmula de Cochran, Alfa de Cronbach = 0,704). El 85 % de los operadores reconoce una laguna procesal en la etapa de ejecución, el 65 % se declara insatisfecho con la efectividad del control actual, el 89 % consideró necesario diferenciar el procedimiento del fuero ordinario y el 93 % considera que un juzgado de ejecución especializado mejoraría el control y el cumplimiento de las medidas. La prueba de chi-cuadrado ( $\chi^2 = 105,696$ ;  $gl = 12$ ;  $p = 0,000$ ) mostró dependencia significativa entre la pertinencia percibida de dejar el control en manos del fuero ordinario y la necesidad de un juzgado especializado, por lo que se rechazó la hipótesis nula. Se concluye que existe una necesidad normativa y empírica de crear un juzgado de ejecución penal especializado en el fuero de la adolescencia, y se propone un proyecto de ley de creación del Juzgado de Ejecución Penal de la Adolescencia.

**Palabras clave:** justicia penal juvenil, medidas socioeducativas, ejecución penal, principio de especialidad, adolescentes infractores de la ley penal.

**Cómo citar:** Benítez Giménez, N. E., & González Ayala, S. D. (2026). Sistema de sanciones no privativas de libertad para adolescentes infractores de la ley penal en etapa de ejecución: hacia un juzgado especializado. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 6, 108–122. <https://doi.org/10.65740/qjdpn854>

**Editor responsable:** Derlitz Osmar Cabrera Cabrera, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, [riig@posgradocolumbia.edu.py](mailto:riig@posgradocolumbia.edu.py)

**Derechos de autor:** © 2026 Nancy Elizabeth Benítez Giménez 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).

## Abstract

This research analyzes the system of non-custodial sanctions applied to adolescent offenders during the enforcement stage, focusing on the oversight of socio-educational measures imposed by the Juvenile Criminal Courts of the Capital Judicial Circuit in Paraguay. Under Articles 218 and 226 of the Children and Adolescents Code, oversight of these measures is assigned to ordinary criminal enforcement judges—who lack specialized expertise—leading to inconsistent practices, the remanding of cases back to the Juvenile Criminal Court, and jurisdictional disputes following the revocation of socio-educational measures during the enforcement phase. To examine this issue, a mixed-methods, non-experimental, and cross-sectional approach was adopted—encompassing descriptive, explanatory, and projective scopes—which combined a legal analysis of national and international regulations. The documentary analysis of case files covered the 2015–2021 period, with inclusion and exclusion criteria limited to cases involving socio-educational measures granted to adolescent offenders. The analysis identified 51 cases involving socio-educational measures, 47 of which proceeded to the enforcement stage; of these, 16 measures were revoked, resulting in divergent approaches among enforcement courts (proceedings continued in the enforcement court in 2 cases, while 13 cases were returned to the original court), and 4 cases were referred to the Criminal Chamber of the Supreme Court of Justice due to jurisdictional disputes between the Juvenile Criminal Court and the Criminal Enforcement Court. In resolving the jurisdictional conflict between the two courts, the Supreme Court of Justice established that, pursuant to the principle of specialization governing the juvenile criminal justice system, the Juvenile Criminal Court is the proper body to resume jurisdiction over cases where socio-educational measures have been revoked, as it is the specialized judicial authority in this field. Additionally, semi-structured interviews were conducted with specialized judges and defense attorneys. These interviews revealed a consensus that a lack of specialization, poor coordination with technical teams and the SENAAI, and divergent legal interpretations create "procedural chaos" that undermines the adolescent's re-education and social reintegration. A survey of 82 justice system practitioners ( $n = 104$ ; Cochran's formula; Cronbach's  $\alpha = 0.704$ ) found that 85% acknowledged a procedural gap during the enforcement stage, 65% were dissatisfied with the effectiveness of current oversight, 89% deemed it necessary to distinguish the procedure from that of the ordinary criminal justice system, and 93% believed a specialized enforcement court would improve oversight and compliance with measures. The chi-square test ( $\chi^2 = 105.696$ ;  $df = 12$ ;  $p = 0.000$ ) demonstrated a significant relationship between the perceived appropriateness of leaving oversight to the ordinary justice system and the need for a specialized court; consequently, the null hypothesis was rejected. The study concludes that there is both a legal and empirical need to establish a specialized juvenile criminal enforcement court and proposes a bill to create the Juvenile Criminal Enforcement Court.

**Keywords:** juvenile criminal justice, socio-educational measures, criminal enforcement, principle of specialization, adolescent offenders, Paraguay.

## Introducción

En el ámbito penal adolescente paraguayo, la Ley N.º 1680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), hace referencia a que los adolescentes entre 14 y 17 años de edad serán responsables de los actos que realicen, por tanto, todas aquellas acciones que lleven a cabo y estén en contra de lo establecido en el Código Penal, serán objeto de sanciones, impregnadas siempre en el principio educativo teniendo en cuenta el carácter de sujetos en formación de los jóvenes.

El Código de la Niñez y la Adolescencia en su Libro V, Art. 196, establece un sistema gradual de medidas aplicables al adolescente infractor, que comprende medidas socioeducativas, correccionales y privativas de libertad, estas últimas de carácter excepcional y de ultima ratio. Su aplicación debe regirse por el interés superior del niño y del adolescente, procurando su desarrollo integral y el pleno ejercicio de sus derechos y garantías dentro de un sistema de justicia penal especializado. El procedimiento corresponde a los órganos jurisdiccionales especializados en materia penal adolescente y, en lo no previsto por la normativa especial, resulta aplicable supletoriamente el Código Procesal Penal.

Sin embargo, el conjunto de fórmulas de relevancia jurídica presenta un débil afianzamiento práctico. Aunque la legislación prevé la especialización de los jueces, fiscales y defensores que intervienen en el proceso penal adolescente, el Paraguay no cuenta con tribunales de sentencia ni con jueces de ejecución especializados en esta materia, de modo que el control del cumplimiento de las sanciones impuestas a los adolescentes de la ley penal queda a cargo de los jueces de ejecución penal concebidos para la ejecución de las penas de los adultos. Esta situación resulta especialmente problemática en el caso de las medidas socioeducativas, que constituyen la primera y menos gravosa de las categorías de sanciones previstas por el Código, porque su finalidad es eminentemente pedagógica y su ejecución requiere un seguimiento especializado, orientado a sostener el proceso formativo del adolescente y no solo a verificar el cumplimiento formal de las reglas de conducta.

Por otra parte, el sistema exige, en su artículo 225, que jueces, fiscales y defensores que intervengan en estos procesos posean formación especializada. Sin embargo, la propia norma incurre en una contradicción interna: mientras el artículo 218 atribuye al "juez penal de ejecución de medidas" la vigilancia del cumplimiento de lo resuelto por los jueces penales de la adolescencia, el artículo 226 remite esa función a los jueces de ejecución penal ordinarios previstos en el Código Procesal Penal, quienes no cuentan con especialización en la materia. La misma indefinición se traslada al Código de Ejecución

Penal (Ley N.º 5162/14), cuyo artículo 264 reconoce a esos jueces de ejecución “ordinarios” como los encargados de las medidas definitivas impuestas a adolescentes, aunque “propenderá” a que sean especializados.

El problema de investigación surge de las dificultades observadas en la Circunscripción Judicial de la Capital en la etapa de ejecución de las medidas socioeducativas. Una vez firme la sentencia que impone la medida, el juzgado penal de la adolescencia pierde competencia y remite la causa al juzgado de ejecución penal para adultos. Si el adolescente no cumple las reglas impuestas y la medida socioeducativa es revocada, algunos jueces de ejecución continúan el trámite, mientras que otros devuelven la causa al Juzgado Penal de la Adolescencia que impuso la sanción para que este vuelva a resolver sobre un proceso que ya había concluido en la etapa intermedia, lo que ha dado lugar a contiendas de competencia resueltas por la Corte Suprema de Justicia. Esta falta de claridad sobre el órgano competente puede acarrear nulidades, afecta los principios de legalidad, especialidad y debido proceso, y compromete la finalidad educativa de la sanción.

A partir de esta problemática, el objetivo general de la presente investigación fue proponer ajustes normativos y procedimentales tendientes a optimizar las competencias jurisdiccionales asignadas a los juzgados penales de ejecución vinculados al control de las medidas socioeducativas impuestas a los adolescentes infractores de la ley penal. Los objetivos específicos fueron describir las principales características normativas y procedimentales que rigen la aplicación y el control de las medidas socioeducativas en la Capital; identificar los principales inconvenientes, limitaciones e implicancias de los procedimientos actuales de control de su ejecución; estimar el nivel de recurrencia de la aplicación de las medidas socioeducativas en los juzgados penales de la adolescencia de la Capital en el período 2015-2021; conocer la percepción y el nivel de satisfacción de los operadores de justicia sobre el control y el cumplimiento efectivo de estas medidas; y formular los ajustes normativos y procedimentales necesarios. El estudio parte de la hipótesis de que un órgano jurisdiccional especializado y un marco normativo apropiado permitirán optimizar el control y el cumplimiento efectivo de las medidas socioeducativas en etapa de ejecución.

La relevancia de la investigación es académica, institucional y social. En el plano académico, aborda una etapa del proceso penal adolescente escasamente estudiada en el Paraguay, en la que se juega la finalidad educativa de la sanción. En el plano institucional, aporta evidencia sobre las consecuencias de la ausencia de un órgano de ejecución especializado y una propuesta normativa concreta para superarla. En el plano social, la adecuada ejecución de las medidas socioeducativas incide en las trayectorias de vida de adolescentes que, en su mayoría, provienen de contextos de vulnerabilidad, y en la prevención de la reincidencia, con efectos sobre la seguridad y la cohesión social. Un sistema que revoca las medidas sin acompañar el proceso de los adolescentes corre el riesgo de profundizar su exclusión y de empujarlos hacia sanciones más gravosas, en contradicción con los compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos de la niñez y la adolescencia.

### Fundamentación Teórica

**De la situación irregular a la protección integral.** El paradigma de la protección integral, consolidado en América Latina a partir de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, constituyó una transformación sustancial respecto del tradicional modelo tutelar. Este enfoque implicó superar la concepción del niño y del adolescente como meros objetos de tutela estatal, para reconocerlos como sujetos plenos de derechos, titulares de las garantías fundamentales inherentes a toda persona y, adicionalmente, de aquellas específicas derivadas de su condición de personas en desarrollo. En este marco, se reconoce el ejercicio progresivo de sus derechos conforme a su grado de madurez y autonomía, lo que exige que la intervención estatal, particularmente en el ámbito penal adolescente, se encuentre sometida a límites y garantías reforzadas. Consecuentemente, el sistema de responsabilidad penal adolescente se sustenta en los principios de intervención mínima, especialidad, proporcionalidad y excepcionalidad de la privación de libertad, de modo que esta última únicamente puede ser aplicada como medida de último recurso y durante el período más breve que resulte estrictamente necesario (Ungaro, 2008). Bajo este paradigma, el adolescente solo puede ser juzgado por tribunales específicos y bajo procedimientos especiales, la privación de libertad se concibe como medida de última ratio y por el tiempo más breve posible, y la responsabilidad penal se traduce en consecuencias jurídicas cualitativamente distintas de las aplicables a personas adultas (Beloff, 2004; Campos, 2009).

**Principio de especialidad y garantías del proceso de ejecución.** La ejecución de la sanción es, en sí misma, una fase del proceso penal, encomendada a un órgano jurisdiccional para el cumplimiento de su finalidad, y en ella rigen con la misma fuerza que en las etapas anteriores los principios de interés superior del niño, legalidad, intervención mínima y subsidiariedad, excepcionalidad de la privación de libertad, no regresividad, defensa, proporcionalidad, y —de modo transversal— especialidad (Burgos, 2010). Este último exige que jueces, fiscales, defensores y equipos técnicos que intervienen en cualquier etapa del proceso penal adolescente, incluida la ejecución, posean formación específica en protección integral, educación y derechos humanos (CNA, art. 225). Alfonso (2016) sostiene que el artículo 226 del CNA, al remitir la ejecución de las medidas a jueces de ejecución del fuero ordinario, desatiende ese estándar y resulta contrario a la Convención sobre los Derechos del Niño y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en que los operadores de la jurisdicción de adultos difícilmente internalizan el enfoque pedagógico que debe primar sobre el adolescente en formación.

En consecuencia, es importante señalar que la justicia penal juvenil así concebida se sustenta en un conjunto de principios rectores. El interés superior del niño exige que toda decisión que afecte a un adolescente considere de manera primordial su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos. El principio de especialidad requiere que los órganos, los procedimientos y las sanciones sean específicos para los adolescentes, y que los operadores cuenten con formación en protección integral, educación y derechos humanos. Los principios de intervención mínima, subsidiariedad y excepcionalidad orientan la respuesta estatal hacia las medidas menos lesivas, y los de proporcionalidad y reprochabilidad exigen que la sanción guarde relación con la gravedad del hecho y con las circunstancias del adolescente. El principio educativo establece que la sanción debe orientarse a la formación del adolescente, y el de humanidad, que su ejecución respete su dignidad. Finalmente, los principios de autonomía progresiva y de participación reconocen el derecho del adolescente a ser oído y a intervenir en las decisiones que lo afectan, también en la etapa de ejecución (Tabla 1).

Entre estos principios, el de especialidad ocupa un lugar central para el problema estudiado. No se trata solo de que los jueces tengan conocimientos jurídicos sobre el régimen penal adolescente, sino de que comprendan las características del desarrollo en la adolescencia, los factores de riesgo y de protección que inciden en las conductas infractoras, y las estrategias educativas y comunitarias que favorecen la reinserción. La especialización se extiende a los procedimientos, que deben ser ágiles, comprensibles para el adolescente y respetuosos de su intimidad, y a las instituciones de apoyo, que deben contar con programas adecuados. Del mismo modo, el principio de no regresividad impide adoptar medidas que empeoren la situación del adolescente sin justificación, y el de humanidad exige que la ejecución no produzca efectos estigmatizantes. La etapa de ejecución, por su duración y por su incidencia directa en la vida cotidiana del adolescente, es aquella en la que estos principios adquieren mayor concreción y en la que su vulneración resulta más gravosa.

|                                              |                                                                                                                      |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Interés superior del adolescente</b>      | Toda decisión considera primordialmente el desarrollo integral del adolescente                                       |
| <b>Especialidad</b>                          | Órganos, procedimientos y operadores específicos y capacitados                                                       |
| <b>Legalidad</b>                             | La ejecución y la revisión de las medidas se rigen por reglas previas y claras                                       |
| <b>Intervención mínima y excepcionalidad</b> | Preferencia por las medidas menos lesivas; revocación como última ratio                                              |
| <b>Proporcionalidad y reprochabilidad</b>    | Sanción adecuada al hecho y a las circunstancias del adolescente                                                     |
| <b>Educación y humanidad</b>                 | Finalidad pedagógica y respeto a la dignidad durante toda la ejecución                                               |
| <b>Autonomía progresiva y participación</b>  | Ejercer sus derechos de manera gradual a medida que crecen, maduran y desarrollan mayor capacidad de discernimiento. |

**Tabla 1.** Principios rectores de la ejecución de las sanciones penales juveniles

**Nota.** Elaboración propia a partir del marco teórico de la investigación y de los instrumentos internacionales citados.

### Marco Normativo

El marco normativo de la justicia penal adolescente paraguaya se estructura a partir del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 137 de la Constitución de la República de Paraguay (1992), conforme al cual la Constitución ocupa el máximo nivel del ordenamiento jurídico, seguida por los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y las demás disposiciones de inferior jerarquía. En consecuencia, la interpretación y aplicación de las normas relativas a la responsabilidad penal adolescente deben realizarse desde una perspectiva constitucional y convencional, garantizando la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y limitando el ejercicio del ius puniendi estatal. En este ámbito, los adolescentes sometidos a un proceso penal son titulares tanto de las garantías sustantivas y procesales reconocidas a toda persona imputada como de aquellas específicas derivadas de su condición de personas en desarrollo y del sistema especializado de justicia juvenil. González, (2015).

Desde la perspectiva de los instrumentos internacionales, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989 y ratificada por Paraguay mediante la Ley N.º 57/1990, constituye el principal instrumento convencional en la materia y consolida el paradigma de la protección integral. Sus artículos 3 y 40 establecen, respectivamente, el interés superior del niño como consideración primordial y la obligación estatal de instituir leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para los niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, atendiendo a su edad, dignidad y reintegración social. (UNICEF, s.f). Este marco se complementa con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), instrumentos que fortalecen los principios de especialidad, proporcionalidad, finalidad socioeducativa y utilización excepcional de la privación de libertad. En igual sentido, el artículo 5.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Paraguay mediante la Ley N.º 1/1989, establece la separación de los adolescentes respecto de los adultos y su sometimiento a tribunales especializados, reforzando la exigencia de una justicia diferenciada y adecuada a su condición particular (Organización de los Estados Americanos, 1969; Naciones Unidas, 1985, 1990a, 1990b).

De este conjunto normativo se desprende que la especialización constituye un principio estructural de la justicia penal adolescente, que no se limita a la existencia formal de órganos jurisdiccionales diferenciados, sino que exige que jueces, fiscales, defensores y demás operadores posean formación específica en derechos de la niñez, desarrollo adolescente, educación, derechos humanos y reinserción social. En consecuencia, tanto el procedimiento como la determinación y ejecución de las medidas deben interpretarse conforme al interés superior del niño, la protección integral, la especialidad y la finalidad socioeducativa, procurando que la respuesta estatal favorezca la responsabilización y reintegración del adolescente antes que una finalidad meramente retributiva (Alfonso, 2016; Krummel, 2008). La Convención, en efecto, vincula expresamente la respuesta frente a la infracción penal con la dignidad del adolescente, su edad y la promoción de su reintegración social.

En concordancia con este marco internacional, el ordenamiento jurídico paraguayo establece un régimen especializado de responsabilidad penal adolescente, regulado principalmente por la Ley N.º 1680/2001, Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), cuyo Libro V establece un sistema especial aplicable a los hechos punibles cometidos por adolescentes, sustentado en su condición de personas en desarrollo y orientado primordialmente a su educación y reinserción social. La Ley N.º 2169/03, en el artículo 3º ha modificado el Artículo 1º de la Ley N.º 1702/01, y establece como adolescente a la persona comprendida entre los catorce y los diecisiete años de edad, mientras que quien no haya cumplido catorce años se encuentra exento de responsabilidad penal; asimismo, la reprochabilidad exige considerar el grado de madurez y desarrollo psíquico del autor conforme a las disposiciones especiales del CNA.

En materia sancionatoria, el C.N.A. en su art. 196, adopta un sistema y modelo diferenciado, y de finalidad predominantemente educativa, en el cual las medidas socioeducativas tienen carácter preferente, mientras que las medidas correccionales y la privación de libertad operan subsidiariamente cuando aquellas resulten insuficientes. Las medidas socioeducativas comprenden mandatos y prohibiciones destinados a orientar la forma de vida del adolescente y favorecer su desarrollo integral, y pueden ser modificadas, sustituidas o prolongadas dentro de los límites legalmente establecidos. (art. 201, C.N.A.). En la etapa de ejecución, la Ley N.º 5162/2014, Código de Ejecución Penal, atribuye al juez de ejecución el cumplimiento de las medidas definitivas impuestas conforme al C.N.A. y dispone expresamente que la ejecución respecto de adolescentes debe procurar su educación, desarrollo integral, pleno ejercicio de sus derechos y reinserción social. Asimismo, establece que la ejecución corresponde a los jueces previstos en el Código Procesal Penal y propende a su especialización en materia penal adolescente (Ley N.º 5162/2014), en concordancia con el artículo 225 del CNA, que exige formación y capacidades específicas a los operadores que intervienen en este fuero (Ley N.º 1680/2001).

#### **Derecho comparado: el caso costarricense.**

Costa Rica constituye una referencia regional en la materia. Su Ley N.º 7576/1996 de Justicia Penal Juvenil diferencia el tratamiento según tramos etarios y prioriza las sanciones no privativas de libertad —amonestación, libertad asistida, prestación de servicios a la comunidad, reparación del daño y diversas órdenes de orientación y supervisión— sobre la privación de libertad (Gómez, 2018). Su Ley N.º 8460/2005 de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles creó, además, un único Juzgado de Ejecución de la Sanción Penal Juvenil con competencia nacional, cuyo artículo 15 exige expresamente que todo el personal a cargo de la ejecución —jueces, fiscales, defensores, educadores, orientadores y equipo de seguridad— posea especialización en justicia penal juvenil (Montero, 2022; Murillo, 2022). La experiencia costarricense muestra, en consecuencia, que la especialización del órgano de ejecución es jurídica y organizacionalmente viable, y que su ausencia en el modelo paraguayo no responde a una imposibilidad técnica sino a un vacío de diseño normativo.

#### **Metodología**

La investigación adoptó un enfoque mixto, que integra de manera sistemática los métodos cuantitativo y cualitativo con el fin de obtener una visión más completa del fenómeno (Hernández Fernández y De Barros Camargo, 2019), con un diseño no experimental y de corte transversal. Su alcance fue descriptivo, porque caracteriza el sistema de ejecución de las medidas socioeducativas; explicativo, porque analiza las causas y las consecuencias de los problemas identificados; y proyectivo, porque propone una solución normativa. El estudio se desarrolló entre febrero y diciembre de 2023, en el Juzgado Penal de la Adolescencia (secretarías 1.ª y 2.ª) de la Capital y de Juzgado de Ejecución penal de la Circunscripción Judicial de la Capital. Se emplearon cuatro técnicas. La revisión bibliográfica y el análisis jurídico abarcaron el marco normativo nacional e internacional aplicable. El análisis documental, bajo la modalidad de estudio de casos, sobre los expedientes de Juzgado Penal de la Adolescencia (secretarías 1.ª y 2.ª) de la Capital correspondientes al periodo 2015-2021, en los que se aplicaron medidas socioeducativas entre 2015 y 2021, relevados a partir de los cuadernos de audiencias, del sistema informático de gestión judicial y de los cuadernos de remisión de causas a la ejecución penal, así como las resoluciones de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre contiendas de competencia.

Las entrevistas semiestructuradas se aplicaron a dos jueces penales de la adolescencia, un miembro del Tribunal de Apelación Penal de la Adolescencia, dos jueces de ejecución penal del fuero ordinario y dos defensoras públicas especializadas en el fuero penal adolescente de la Capital, mediante guías validadas por juicio de expertos. La población de referencia para la encuesta fue de 104 operadores de justicia. El tamaño de la muestra se calculó con la fórmula de

Cochran para poblaciones finitas ( $N = 104$ ;  $Z = 1,96$  para un nivel de confianza del 95 %;  $p = q = 0,5$ ;  $e = 0,05$ ), lo que arrojó una muestra de 82 profesionales efectivamente encuestados. El instrumento fue sometido a un análisis de confiabilidad mediante el coeficiente Alfa de Cronbach, que alcanzó un valor de 0,704 (14 elementos, 36 casos válidos), considerado aceptable según los estándares de referencia (Hernández Fernández & De Barros Camargo, 2019). Los datos cuantitativos se procesaron con IBM SPSS Statistics v.25 y Microsoft Excel 2019, mediante estadística descriptiva (frecuencias y porcentajes) y una prueba de chi-cuadrado de independencia para la comprobación de la hipótesis. Los datos cuantitativos se procesaron con estadística descriptiva y con la prueba de chi-cuadrado de independencia, y los cualitativos mediante análisis de contenido, con triangulación de las fuentes. Se resguardaron el consentimiento, la confidencialidad y el anonimato de los participantes y de las personas mencionadas en los expedientes.

$$n = N \cdot Z^2 \cdot p \cdot q / [e^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot q]$$

La hipótesis principal (H1) sostuvo que un órgano jurisdiccional especializado y un marco normativo apropiado permitirán optimizar el control y el cumplimiento efectivo de las medidas socioeducativas en etapa de ejecución; la hipótesis nula (H0) sostuvo lo contrario. Durante todo el proceso se garantizó el anonimato de los participantes, la confidencialidad de la información y la objetividad del análisis, sin alterar los datos obtenidos, y se respetaron los derechos de autor de las fuentes secundarias consultadas.

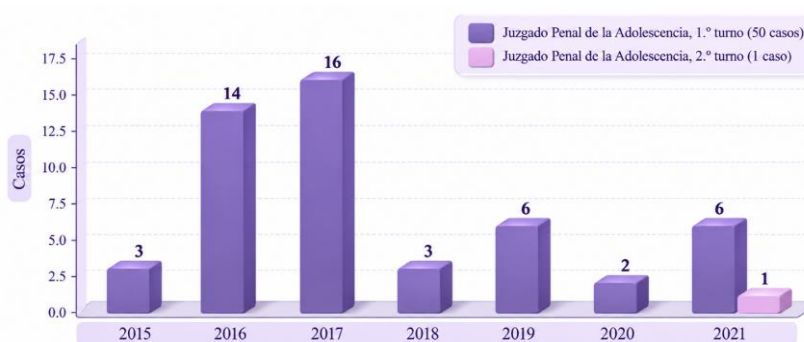
## Resultados

Los resultados se presentan integrando las tres fuentes empíricas del estudio. En primer lugar, se describen la recurrencia de las medidas socioeducativas y su trayectoria en la etapa de ejecución, a partir del análisis documental de los expedientes y de las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia. En segundo lugar, se exponen la percepción y el nivel de satisfacción de los operadores de justicia, obtenidos mediante la encuesta, y el contraste de la hipótesis. Finalmente, se presentan los testimonios los entrevistados, que permiten comprender las causas de los problemas identificados y las alternativas que los propios operadores consideran necesarias.

### Recurrencia de las medidas socioeducativas y su trayectoria en la ejecución

El análisis documental identificó 51 casos en los que los juzgados penales de la adolescencia de la Capital sancionaron a adolescentes con medidas socioeducativas entre 2015 y 2021 (Figura 1). La distribución es muy desigual: 50 casos corresponden a la secretaría del primer turno y solo uno a la del segundo turno, en 2021. En el primer turno, la aplicación de estas medidas se concentró en 2016 y 2017, con 14 y 16 casos respectivamente, y disminuyó en los años siguientes, con 3 casos en 2018, 6 en 2019, 2 en 2020 y 6 en 2021. Estos datos revelan una aplicación escasa y heterogénea de las medidas socioeducativas, pese a que el Código las concibe como la respuesta preferente frente a los hechos de menor gravedad, y sugieren que su utilización depende en buena medida de los criterios de cada juzgado.

**Figura 1.** Sanciones con medidas socioeducativas en los juzgados penales de la adolescencia de la Capital, 2015-2021

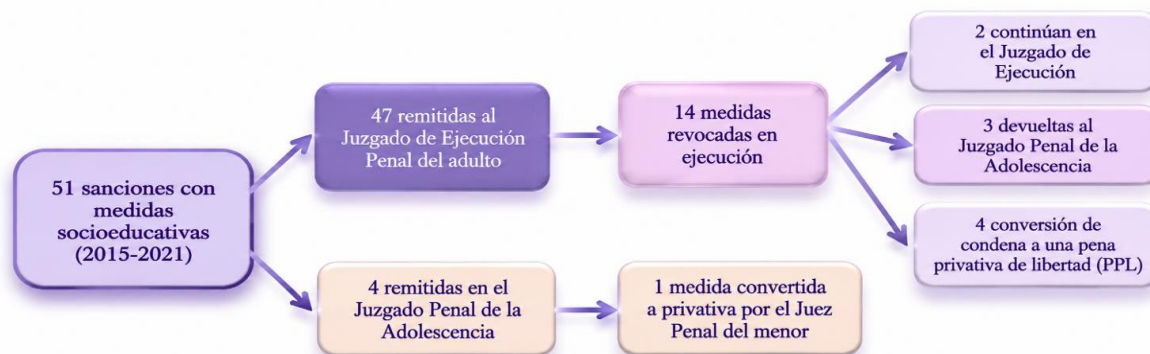


**Nota.** Elaboración propia a partir de los cuadernos de audiencias, el sistema de gestión judicial y los cuadernos de remisión de causas de ambos juzgados.

La trayectoria de los casos en la etapa de ejecución muestra la magnitud del problema (Figura 2). De los 51 casos, 47 fueron remitidos al juzgado de ejecución penal ordinario, conforme a los artículos 218 y 226 del Código, y 4 permanecieron en el juzgado penal de la adolescencia. De los casos remitidos, 14 medidas fueron revocadas en la etapa de ejecución, y frente a esas revocaciones coexistieron dos criterios de actuación: en 2 casos el proceso continuó en el juzgado de ejecución, como establece el Código de Ejecución Penal, mientras que en 9 las causas fueron devueltas al juzgado penal de la adolescencia para que el mismo juez que había impuesto la sanción por Sentencia Definitiva volviera a resolver sobre una etapa ya precluida, donde ya no tiene competencia para volver a intervenir. Esta divergencia originó 4 contiendas de competencia, elevadas a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. A partir del precedente de la Corte, que atribuyó la competencia al juez penal de la adolescencia en virtud del principio de especialidad, 4 causas dejaron de remitirse a la ejecución ordinaria, y en una de ellas el propio juez penal de la adolescencia revocó nuevamente la medida.

**Figura 2.** Trayectoria de las medidas socioeducativas en la etapa de ejecución, 2015-2021

**Nota.** Elaboración propia a partir del análisis documental. Cifras según la tabla de síntesis de la tesis; el texto de la tesis consigna 16 revocaciones y 13 devoluciones, diferencia que conviene verificar en los expedientes.



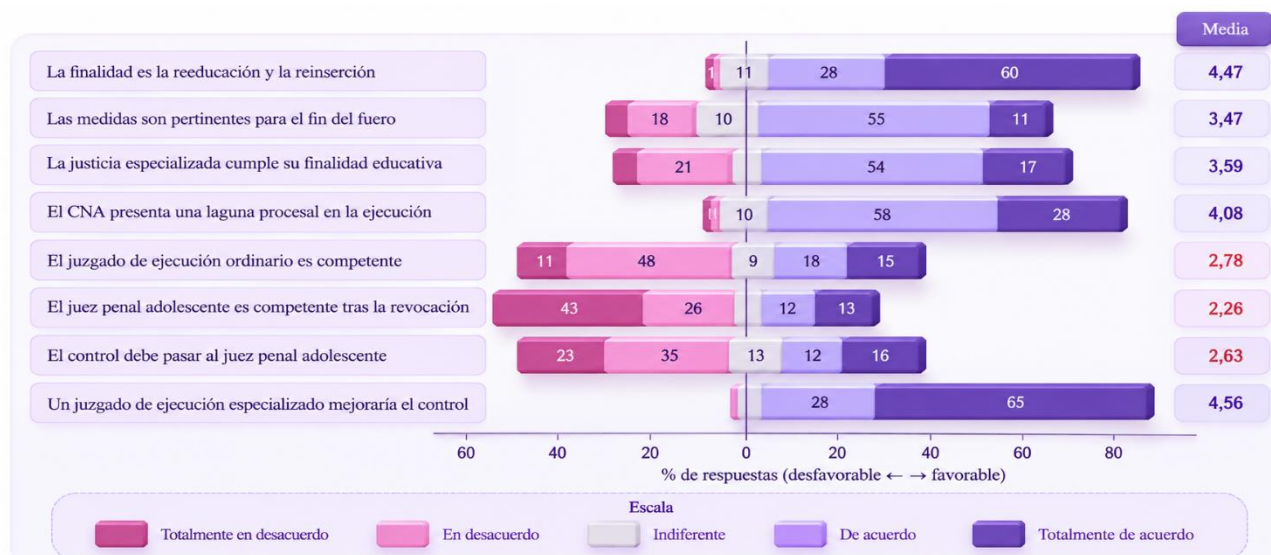
*Distribución de sanciones socioeducativas tras la revocación: continuidad en ejecución o derivación al juez de la sanción.*

El análisis de las resoluciones dictadas por la Corte Suprema de Justicia en el marco de las contiendas de competencia evidencia que la Sala Penal sustentó sus decisiones, principalmente, en el principio de especialidad y en las disposiciones relativas a la revocación de la suspensión a prueba de la ejecución de la condena. Sin embargo, se advierte que dichos pronunciamientos no abordaron específicamente el régimen jurídico de las medidas socioeducativas ni las particularidades que caracterizan a este instituto en el sistema penal adolescente. Esta circunstancia podría conducir a una interpretación que desatienda su naturaleza y finalidad propias, al determinar que, una vez revocada la medida socioeducativa, el juez penal de la adolescencia vuelva a intervenir en causas previamente remitidas a la jurisdicción de ejecución penal. Si bien esta solución privilegia la intervención de un juez especializado, obliga a ese juez a revisar su propia resolución definitiva, que por disposición legal pone fin al procedimiento, y a actuar en una etapa que el Código de Ejecución Penal atribuye al juez de ejecución, con el consiguiente riesgo de nulidades y de afectación de las garantías del adolescente.

### Percepción de los operadores de justicia

El procedimiento vigente de revocación de medidas socioeducativas en etapa de ejecución generó una insatisfacción mayoritaria: el 58 % de los encuestados se declaró insatisfecho o muy insatisfecho, frente a un 31 % satisfecho o muy satisfecho. En la misma línea, el 65 % manifestó insatisfacción o muy alta insatisfacción con la efectividad del control del cumplimiento de las medidas a cargo de los juzgados de ejecución penal ordinarios, y el 67 % calificó como alto o muy alto el nivel de limitaciones e inconvenientes que enfrenta ese control. Sobre la competencia misma del juzgado de ejecución ordinario, el 59 % se manifestó en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con que dicho juzgado sea competente para controlar las medidas socioeducativas, y el 63 % coincidió en que el juzgado penal adolescente es incompetente para entender en causas donde las medidas fueron revocadas. Consistentemente, el 89 % (38 % totalmente de acuerdo, 51 % de acuerdo) sostuvo que el control y cumplimiento de las sanciones debe diferenciarse del procedimiento ordinario, y el 85 % reconoció que el CNA presenta una laguna procesal en esta etapa. (Figura 3).

Un punto de tensión emergió al indagar sobre la competencia posterior a la revocación: el 69 % de los encuestados rechazó que el juzgado penal de la adolescencia sea competente para aplicar el Código de Ejecución Penal una vez revocada su sentencia definitiva por el juzgado de ejecución ordinario, mientras que, en un ítem formulado en sentido inverso, el 67 % estuvo de acuerdo o totalmente de acuerdo en que el control del cumplimiento de las medidas socioeducativas quede a cargo de juzgados de ejecución penal ordinarios en tanto no exista un juzgado especializado, y el 58 % rechazó que ese control deba trasladarse directamente al juzgado penal adolescente. Este patrón, aparentemente contradictorio, es coherente con la postura mayoritaria expresada en las entrevistas (véase más adelante): la competencia formal, en el estado actual de la norma, corresponde al juez de ejecución, pero el diagnóstico general es que ese juez necesita ser un juez de ejecución especializado, y no un traslado automático de la causa al juzgado de origen.

**Figura 3.** Percepción de los operadores de justicia sobre la finalidad, la competencia y la especialización en la ejecución

**Nota.** Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta aplicada a 82 operadores de justicia del fuero penal adolescente de la circunscripción judicial de la Capital (2023). (n = 82).

**Figura 4.** Satisfacción con el procedimiento de revocación y el control actual, y nivel de limitaciones percibido

**Nota.** Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta aplicada a 82 operadores de justicia del fuero penal adolescente de la circunscripción judicial de la Capital (2023). (n = 82).

La lectura conjunta de los ítems permite identificar tres consensos entre los operadores. El primero se refiere a la finalidad del sistema: casi nueve de cada diez encuestados comparten la orientación educativa y de reinserción de la justicia penal adolescente, y una mayoría considera eficaces las medidas socioeducativas para lograrla. El segundo se refiere al diagnóstico del marco procesal: una amplia mayoría reconoce una laguna en la etapa de ejecución y se declara insatisfecho con el procedimiento de revocación y con la efectividad del control, y la mayoría rechaza tanto la competencia del juez ordinario como la solución de devolver las causas al juez de la sanción. El tercero se refiere a la solución: la creación de un juzgado de ejecución especializado concita un respaldo prácticamente unánime. La ambivalencia observada en algunos ítems —como la aceptación de que el control esté a cargo de la ejecución ordinaria por parte de dos tercios de los encuestados— puede interpretarse como el reconocimiento de que la ejecución constituye una etapa diferenciada, a cargo de un órgano distinto del juez de la sanción, lo que refuerza, antes que contradice, la propuesta de un juez de ejecución que sea, a la vez, especializado.

### Contraste de la hipótesis

La hipótesis de la investigación postuló que un órgano jurisdiccional especializado y un marco normativo apropiado permitirán optimizar el control y el cumplimiento efectivo de las medidas socioeducativas en la etapa de ejecución. Para su contraste se analizó la asociación entre la percepción sobre la pertinencia de que el control esté a cargo de los juzgados de ejecución ordinarios y la valoración de la creación de un juzgado de ejecución especializado (Figura 5). La prueba de chi-cuadrado de Pearson arrojó un valor de 105,696, con 12 grados de libertad y una significación asintótica inferior a 0,001, lo que indica una asociación estadísticamente significativa entre ambas variables. Sin embargo, el 75 % de las celdas presentó frecuencias esperadas inferiores a cinco, lo que limita la validez del contraste asintótico y aconseja interpretar el resultado con cautela, preferentemente complementándolo con pruebas exactas o con la agrupación de categorías. Con esta salvedad, el resultado es coherente con la tendencia observada en el conjunto de la evidencia, en la que la mayoría

de los encuestados, cualquiera sea su valoración del esquema actual, respalda la creación de un órgano especializado, y respalda la hipótesis de la investigación en el plano de la percepción de los operadores.

**Figura 5.** Tabla de contingencia entre la valoración del control actual y la de un juzgado de ejecución especializado



**Nota.** Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada ( $n = 82$ ).  $\chi^2$  de Pearson = 105,696;  $gl = 12$ ;  $p < 0,001$ . El 75 % de las celdas tiene frecuencias esperadas menores que 5.

Más allá de la significación estadística, la distribución de la tabla de contingencia resulta ilustrativa. Los 33 encuestados que están muy de acuerdo con que el control esté a cargo de la ejecución ordinaria se muestran, en su totalidad, muy de acuerdo con la creación de un juzgado especializado, y lo mismo ocurre con quienes están muy en desacuerdo o se muestran indiferentes respecto del esquema actual. Solo entre quienes están en desacuerdo con el control ordinario aparece cierta dispersión en la valoración del órgano especializado. Este patrón indica que el respaldo a la especialización es transversal y no depende de la valoración del esquema vigente: incluso quienes aceptan que la ejecución esté a cargo de un órgano distinto del juez de la sanción consideran que ese órgano debería ser especializado.

### Voces de los operadores de justicia

Las entrevistas aportaron una comprensión cualitativa de los problemas (Tabla 2). El juez penal de la adolescencia situó el origen de las dificultades en el plano normativo, al señalar que «el problema que tenemos hoy día es normativo», y que se requiere un código procesal propio para el procedimiento penal adolescente, porque la revocación de las medidas se tramita con figuras concebidas para el procedimiento de adultos, lo que genera desconocimiento sobre qué hacer ante el incumplimiento de las reglas. El miembro del Tribunal de Apelación subrayó que las medidas impuestas constituyen actos juzgados cuya modificación debe sujetarse estrictamente a lo establecido en el Libro V del Código. Los jueces de ejecución describieron el procedimiento que aplican: la intimación al adolescente para que cumpla las reglas, la convocatoria a una audiencia en la que se le escucha junto con su defensa y el Ministerio Público, la solicitud de informes al SENAAL y, como última ratio, la revocación. Uno de ellos destacó la necesidad de un asesor de prueba y de un acompañamiento profesional integral desde el inicio de la ejecución, y señaló que, revocada la medida, la causa se remite al juzgado penal de la adolescencia para que se resuelvan otras salidas.

Las defensoras especializadas ofrecieron la visión más crítica. Una de ellas sostuvo que no se agotan las instancias para evitar la revocación y que la falta de especialización de los jueces de ejecución hace que, ante una mínima falla, se opte directamente por revocar la sanción sin evaluar la situación del adolescente ni buscar mecanismos que favorezcan el cumplimiento. Otra advirtió que el procedimiento vigente brinda pocas oportunidades para que los adolescentes acrediten el cumplimiento de las medidas, cuando la Convención y el Código establecen que es precisamente en la etapa de ejecución cuando el juez debe ofrecer mayores oportunidades y revisar eficazmente la medida para, en su caso, revocarla, reducirla o ampliarla según las condiciones actuales del adolescente, y señaló que, en ocasiones, los jóvenes ni siquiera toman conocimiento de la intimación antes de que se dicte la revocación. Estos testimonios muestran que el problema no es solo de competencia, sino de enfoque: la ejecución se gestiona con una lógica de control formal, propia del sistema de adultos, y no con la lógica educativa que exige el sistema penal juvenil.

Respecto de la efectividad del control a cargo de la ejecución ordinaria, los testimonios fueron concluyentes. El juez penal de la adolescencia calificó como «nulo» el control efectivo del cumplimiento de las medidas, porque no se consideran los informes del equipo multidisciplinario ni los tratamientos psicológicos o de adicciones, y señaló que las medidas son revocadas en ocasiones por la sola falta de presentación del adolescente a firmar ante el juzgado. Uno de los juzgados de ejecución reconoció que controla el expediente y las constancias de cumplimiento de las reglas, pero no acompaña las condiciones personales ni las necesidades del adolescente, y otro sostuvo que un control eficaz requeriría un juzgado especializado, con profesionales versados en la materia y con seguimiento del entorno familiar. Las defensoras coincidieron en que los jueces optan por revocar antes de explorar la modificación de las medidas u otras alternativas, y que el tratamiento de los adolescentes se asimila al de los adultos.

Las entrevistas aportaron, además, una explicación de la escasa aplicación de las medidas socioeducativas. Uno de los juzgados de ejecución señaló que recibe muy pocas causas con medidas socioeducativas en comparación con las

sanciones privativas de libertad con suspensión de su ejecución, y que, ante la laguna procesal sobre qué hacer cuando se incumplen las reglas de una medida socioeducativa y los antecedentes de las contiendas de competencia, los jueces optan por aplicar otras sanciones cuya ejecución se encuentra regulada. El juez penal de la adolescencia coincidió en que la falta de parámetros sobre el incumplimiento lleva a preferir figuras que puedan ser controladas en la etapa de ejecución, mientras que otros operadores mencionaron la mayor gravedad de algunos hechos y la falta de acompañamiento familiar, así también, la escasa aplicación se debe a la reticencia de jueces y fiscales no especializados hacia esta institución. Estos testimonios sugieren que la laguna normativa no solo afecta la ejecución, sino que retroactúa sobre la decisión judicial, desincentivando la aplicación de la medida menos gravosa prevista por la ley.

Los operadores identificaron, asimismo, las limitaciones concretas del control actual: la falta de coordinación con el equipo asesor encargado del seguimiento de las medidas no privativas de libertad, la insuficiencia de recursos humanos tanto en los juzgados como en los equipos técnicos, y el gran volumen de causas de adultos que tramitan las secretarías de los juzgados de ejecución, que impide un acompañamiento individualizado de los adolescentes. Respecto de la competencia tras la revocación, señalaron que el Código de Ejecución Penal atribuye al juez de ejecución la competencia en esa etapa y le permite resolver las incidencias sin devolver la causa, lo que evidencia que la divergencia de criterios no deriva de un vacío absoluto, sino de la tensión entre esa regla y la exigencia de especialización. Todos los operadores coincidieron, al ser consultados por los ajustes necesarios, en la creación de un juzgado de ejecución especializado en el fuero penal adolescente, que brinde el tratamiento diferenciado que requieren el control y el cumplimiento de las sanciones impuestas a los adolescentes.

**Tabla 2.** Síntesis de las entrevistas a operadores de justicia.

**Nota.** Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas.

| Informante                                            | Idea principal                                                                              |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Juez penal de la adolescencia</b>                  | El problema es normativo; se requiere un código procesal propio para adolescentes.          |
| <b>Tribunal de Apelación Penal de la Adolescencia</b> | La modificación de las medidas debe sujetarse estrictamente al Libro V del Código.          |
| <b>Jueces de ejecución penal ordinarios</b>           | Intimación, audiencia e informe del SENAAI antes de revocar; necesidad de asesor de prueba. |
| <b>Defensoras especializadas</b>                      | Revocaciones ante mínimas fallas; pocas oportunidades para acreditar el cumplimiento.       |

**La triangulación de las fuentes muestra una convergencia notable.** El análisis documental evidencia la escasa aplicación de las medidas socioeducativas, la frecuencia de las revocaciones y la coexistencia de criterios contradictorios tras ellas; la encuesta revela que los operadores reconocen una laguna procesal, se muestran insatisfechos con el control actual y respaldan la creación de un órgano especializado; y las entrevistas explican estos resultados por la falta de especialización, de equipos técnicos y de coordinación, y por el efecto disuasorio que la laguna tiene sobre la aplicación de la medida. Esta convergencia, desde fuentes y perspectivas distintas, otorga solidez al diagnóstico y a la propuesta.

### Análisis Crítico-Jurídico

El análisis del marco normativo revela una contradicción en el propio Código de la Niñez y la Adolescencia. Su artículo 218 se refiere a un juez penal de ejecución de medidas encargado de vigilar el cumplimiento de las medidas adoptadas por los jueces penales de la adolescencia, lo que, leído en el contexto del Libro V y del artículo 225, remite a un juez especializado; mientras que su artículo 226 dispone que los jueces de ejecución previstos en el Código Procesal Penal serán los encargados del cumplimiento de las medidas definitivas, lo que remite a los jueces de ejecución ordinarios. El Código de Ejecución Penal, en su artículo 264, reafirma que la ejecución de las medidas definitivas impuestas a adolescentes estará a cargo de los jueces de ejecución establecidos en el Código Procesal Penal, aunque agrega que se propenderá a que sean magistrados especializados en el área, conforme al artículo 225 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Esta formulación programática, que no establece una obligación exigible ni un plazo, ha permitido que la especialización permanezca como una aspiración incumplida, en contradicción con el artículo 40.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la regla 2.3 de las Reglas de Beijing y el artículo 5.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La revocación de las medidas socioeducativas plantea un segundo problema jurídico. El artículo 201 del C.N.A establece que las medidas socioeducativas no pueden exceder de dos años y habilita al juez a modificarlas, eximir al adolescente de ellas o prolongarlas hasta tres años, pero no prevé expresamente su revocación con retorno al juzgado de la sanción. Cuando el juez de ejecución revoca la medida y devuelve la causa al juez penal de la adolescencia para que imponga otra

sanción, se reabre una etapa procesal precluida, en la que ya se estableció la responsabilidad y la reprochabilidad del adolescente, lo que puede vulnerar los principios de legalidad, debido proceso y prohibición de doble juzgamiento. La solución jurisprudencial adoptada por la Sala Penal de la Corte Suprema, que atribuye la competencia al juez penal de la adolescencia en virtud del principio de especialidad, atiende a la necesidad de que intervenga un juez especializado, pero lo hace forzando las reglas de competencia y de preclusión, y ha generado una práctica heterogénea, en la que unos casos siguen el trámite del Código de Ejecución Penal y otros regresan al juez de origen de la sanción.

Desde una perspectiva crítica, la situación descrita configura una brecha entre el reconocimiento normativo de la especialización y su realización institucional. El Estado paraguayo ha ratificado los instrumentos internacionales que exigen órganos y procedimientos específicos para los adolescentes, y ha incorporado el requisito de especialización en su legislación, pero ha omitido crear el órgano que debería concretarlo en la etapa de ejecución, que es precisamente aquella en la que se juega la finalidad educativa de la sanción. Esta omisión no puede suplirse por vía jurisprudencial sin generar nuevos problemas, y exige una respuesta legislativa que resuelva la contradicción, defina con precisión la competencia en la ejecución, regule el procedimiento de revisión de las medidas —incluidos sus presupuestos, audiencias y garantías— y cree el órgano especializado, dotado de un equipo técnico interdisciplinario. A nivel latinoamericano, la experiencia de Costa Rica muestra que un modelo de este tipo es viable en la región y que permite articular el control judicial con los programas de atención, en coherencia con los principios que rigen en materia penal adolescente, además de destacarse por sus mecanismos de control judicial de la ejecución y la articulación de sanciones alternativas y procesos restaurativos con participación de la comunidad.

## Discusión

De los cuerpos de evidencia reunidos —documental, cuantitativo y cualitativo— convergen en un mismo diagnóstico, mostrando como resultados que el sistema de sanciones no privativas de libertad para adolescentes en la Capital presenta tres problemas interrelacionados. El primero es la escasa y desigual aplicación de las medidas socioeducativas, que se concentran en un solo juzgado y en pocos años, lo que sugiere que su utilización depende más de los criterios individuales que de una política judicial consistente. El segundo es la falta de especialización en la etapa de ejecución, que hace que el cumplimiento de las medidas se controle con la misma lógica que las penas de los adultos, centrada en la verificación formal de las reglas y en la revocación ante el incumplimiento, antes que en el acompañamiento del proceso formativo del adolescente. El tercero es la inseguridad jurídica derivada de la contradicción normativa y de la coexistencia de criterios contradictorios tras la revocación, que la jurisprudencia no ha resuelto de manera satisfactoria. Estos problemas se refuerzan mutuamente: la falta de especialización favorece las revocaciones, y las revocaciones activan el conflicto de competencias.

Uno de los hallazgos más significativos del estudio es precisamente este efecto de retroalimentación entre la ejecución y la sanción. Si los jueces perciben que la ejecución de una medida socioeducativa puede derivar en un conflicto de competencias y en la nulidad de sus resoluciones, tenderán a preferir otras respuestas, como la suspensión de la ejecución de una medida privativa de libertad, cuya tramitación en caso de incumplimiento se encuentra regulada. De este modo, una deficiencia procedimental de la etapa final del proceso termina restringiendo la aplicación de la sanción que el Código de la Niñez y Adolescencia concibe como preferente, en contradicción con los principios de intervención mínima y de excepcionalidad de la privación de libertad. La creación de un órgano de ejecución especializado y la regulación clara de la revisión de las medidas no solo mejorarían el control de las medidas impuestas, sino que podrían favorecer su aplicación, al ofrecer a los jueces de la sanción la certeza de que su ejecución será acompañada adecuadamente.

Los hallazgos dialogan, asimismo, con la experiencia regional. Diversos países de América Latina que adoptaron sistemas de responsabilidad penal juvenil tras la ratificación de la Convención enfrentaron, en sus primeras etapas, dificultades similares en la ejecución, en la que tendieron a persistir prácticas heredadas del modelo tutelar o del sistema de adultos. La experiencia de Costa Rica muestra que la creación de un órgano de ejecución especializado, con reglas claras y equipos interdisciplinarios, permite dar contenido a la finalidad educativa de las sanciones y articular el control judicial con los programas de atención, es decir designando a un juez de ejecución especializado e independiente del juez que dictó la sanción original. La situación paraguaya, en la que el juez de la sanción es especializado pero el de la ejecución no lo es, constituye una especialización incompleta, que se interrumpe precisamente en la etapa en la que el adolescente debe cumplir la medida y en la que el acompañamiento resulta más necesario. Completar esa especialización es, por tanto, una condición para que el sistema funcione de acuerdo con su diseño normativo.

La coincidencia entre la evidencia documental, los testimonios de los operadores y la percepción mayoritaria de los encuestados respalda la necesidad de un órgano de ejecución especializado. Esta conclusión es coherente con el modelo de la protección integral, según el cual la especialización no es una formalidad, sino una garantía de que las decisiones sobre los adolescentes se adopten con conocimiento de su condición de personas en desarrollo y con la finalidad educativa que la ley asigna a la sanción. La diferencia sustancial entre los fines de la pena para adultos —la reinserción del condenado y la protección de la sociedad, con penas en principio irrevocables— y los de la sanción penal juvenil —la educación del

adolescente, con medidas revisables— exige que el juez que controla la ejecución disponga de formación especializada y de un equipo técnico que evalúe las condiciones psicosociales del adolescente, similar al que asiste a los juzgados penales de la adolescencia. Sin ello, el sistema corre el riesgo de convertir el incumplimiento de las reglas, frecuentemente asociado a condiciones de vulnerabilidad, en un camino hacia sanciones más graves.

Los resultados permiten, además, precisar el alcance de la especialización que se propone. No basta con crear un juzgado con esa denominación si sus magistrados no cuentan con la formación exigida por el artículo 225 del Código, si carecen de un equipo técnico que les proporcione información sobre la situación de los adolescentes, o si deben tramitar un volumen de causas incompatible con el seguimiento individualizado. La especialización debe entenderse como un sistema que incluye al juez, a los profesionales que lo asisten, a los fiscales y defensores que intervienen en la ejecución, y a los programas del SENAAI y de otras instituciones que ofrecen las oportunidades educativas, laborales y terapéuticas necesarias para el cumplimiento de las medidas. En ausencia de estos componentes, la creación del órgano podría reproducir, bajo otra denominación, los problemas del esquema actual. Por ello, la propuesta se acompaña de recomendaciones sobre la capacitación, los equipos técnicos, la coordinación interinstitucional y los programas de reinserción.

El estudio presenta limitaciones que deben considerarse. El análisis documental se circunscribió a los juzgados de la Capital y a un número reducido de casos, lo que limita la generalización a otras circunscripciones, y se observaron diferencias entre las cifras consignadas en las tablas y en el texto de la tesis respecto de las revocaciones y las devoluciones, que conviene verificar. La encuesta, aunque probabilística, incluye una alta proporción de abogados litigantes, cuya perspectiva puede diferir de la de los operadores del sistema, y el contraste estadístico de la hipótesis presenta restricciones por la baja frecuencia esperada en numerosas celdas. Futuras investigaciones podrían ampliar el análisis a todo el país, examinar las trayectorias de los adolescentes tras la revocación de las medidas y evaluar la reincidencia en función de la modalidad de ejecución.

Los resultados tienen implicaciones para la gobernabilidad del sistema de justicia. La coexistencia de criterios contradictorios entre los órganos jurisdiccionales, la necesidad de que la Corte Suprema resuelva reiteradas contiendas de competencia y la inseguridad jurídica resultante afectan la previsibilidad de las decisiones judiciales y la confianza de los usuarios en el sistema. Del mismo modo, la distancia entre los compromisos internacionales asumidos por el Estado y su cumplimiento efectivo expone al país a observaciones de los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos, que han reiterado la importancia de la especialización de la justicia juvenil en todas sus etapas. La creación de un órgano especializado de ejecución constituye, en este sentido, no solo una mejora técnica, sino una decisión de política pública que expresa la voluntad del Estado de hacer efectivos los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

---

## Conclusiones

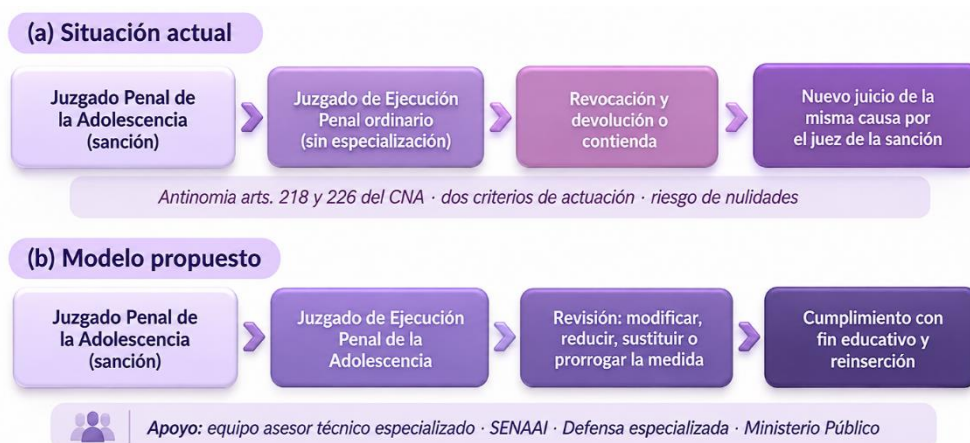
La investigación permite concluir que el Paraguay cumplió normativamente con la previsión de la especialización de los órganos que intervienen en materia penal adolescente, pero no la ha concretado en la etapa de ejecución, en la que el control de las medidas socioeducativas está a cargo de jueces de ejecución del fuero penal para adultos, no especializados, en contradicción con los instrumentos internacionales y con el propio Código de la Niñez y la Adolescencia. Los procedimientos actuales generan inseguridad jurídica en las causas en las que se revocan las medidas, con criterios contradictorios, devoluciones de causas al juez de la sanción, contiendas de competencia y riesgo de vulneración de los principios de legalidad, debido proceso y prohibición de doble juzgamiento. La aplicación de las medidas socioeducativas en la Capital entre 2015 y 2021 fue escasa y desigual, con 51 casos, 50 de ellos en un solo juzgado. Los operadores de justicia coinciden en la finalidad educativa del sistema, reconocen una laguna procesal en la ejecución, se muestran insatisfechos con el control actual y respaldan de manera casi unánime la creación de un juzgado de ejecución especializado. En consecuencia, la creación del Juzgado de Ejecución Penal de la Adolescencia constituye la respuesta más idónea para asegurar el control y el cumplimiento efectivo de las medidas socioeducativas y la realización de su finalidad educativa.

En relación con cada objetivo específico, el estudio permitió describir un marco normativo que reconoce la especialización pero no la concreta en la ejecución; identificar como principales inconvenientes la contradicción normativa, la divergencia de criterios tras la revocación, las contiendas de competencia, la falta de equipos técnicos y la asimilación del control al de las penas de adultos; estimar una recurrencia baja y desigual de las medidas socioeducativas en la Capital entre 2015 y 2021; constatar la insatisfacción de los operadores con el control vigente y su respaldo a un órgano especializado; y formular los ajustes normativos y procedimentales necesarios, sintetizados en el proyecto de ley de creación del Juzgado de Ejecución Penal de la Adolescencia y en la reforma de los artículos pertinentes del Código de la Niñez y la Adolescencia.

## Recomendaciones

A partir de los resultados obtenidos, se recomienda: (a) revisar y ajustar la Ley N.° 1680/01 (CNA) para incorporar expresamente la figura de un juez de ejecución de medidas especializado en el fuero penal adolescente y resolver la contradicción entre los artículos 218 y 226; (b) avanzar hacia la creación de un Juzgado de Ejecución Penal de la Adolescencia, con jurisdicción y competencia en cada una de las circunscripciones judiciales del país, para entender en la ejecución de las sanciones y demás salidas procesales impuestas a los adolescentes infractores de la ley penal; (c) implementar programas de capacitación especializada continua para jueces, fiscales y defensores públicos que intervienen en la ejecución de medidas socioeducativas, con énfasis en el enfoque pedagógico de la justicia penal juvenil; (d) fortalecer la coordinación entre el futuro juzgado especializado, el equipo técnico asesor y la SENAAl, para garantizar la evaluación psicosocial y el seguimiento integral del adolescente sancionado; (e) dotar a la etapa de ejecución de un equipo de asesores técnicos propio, siguiendo el modelo ya implementado en el juzgado penal de la adolescencia; y (f) promover investigaciones adicionales, en otras circunscripciones judiciales del país, que permitan contrastar y ampliar los hallazgos aquí reportados sobre el nivel de recurrencia y el desenlace de las medidas socioeducativas revocadas.

**Figura 6.** Ejecución de las medidas socioeducativas: situación actual y modelo propuesto



**Nota.** Elaboración propia a partir de los resultados y del marco proyectivo de la investigación.

La consolidación de un sistema de ejecución especializado permitiría, en suma, que la justicia penal adolescente paraguaya complete el tránsito hacia el modelo de la protección integral iniciado con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, asegurando que la finalidad educativa de las sanciones no se agote en la sentencia, sino que se realice efectivamente durante su cumplimiento.

Este tránsito exige, además del órgano especializado, un compromiso sostenido del Estado con la asignación de recursos para los programas socioeducativos, la formación continua de los operadores y la producción de información confiable sobre el funcionamiento del sistema, de modo que las decisiones de política judicial se basen en evidencia y se evalúen periódicamente en función de sus resultados para los adolescentes y para la sociedad.

## Referencias

- Alfonso, I. (2016). La especialización del juez de ejecución de medidas. Una garantía en deuda. *Revista Jurídica UNA*, 87-109.
- Báez Paiva, R. M. A., Ayala Romero, M. R., Ayala Sánchez, A. R., & González Ayala, S. D. (2024). Análisis de la aplicabilidad de las medidas de seguridad de reclusión en el proceso penal paraguayo. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 4(2), 136–165. <https://doi.org/10.65740/q7c04d44>
- Beloff, M. (2004). Protección integral de los derechos del niño vs. derechos en situación irregular. En *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* (pp. 83-118). UNAM.
- Brizuela Rodríguez, A. J., & González Ayala, S. D. (2026). El derecho y la ética digital en la era de la inteligencia artificial: Evidencias sobre el uso de TIC y los desafíos para la formación de juristas en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Educación*, 15(2), 133–149. <https://ojs.mec.gov.py/index.php/rpe/article/view/208>
- Burgos, Á. (2010). La omega y el alfa del proceso penal juvenil en Costa Rica: la fase de ejecución. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica*.
- Caballero Romero, R., & González Ayala, S. D. (2024). La aplicación de la perspectiva de género por parte de los juzgados de paz de Ciudad del Este en el otorgamiento de las medidas de protección y su implicancia en las mujeres víctimas

- de violencia. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 4(2), 115–135. <https://doi.org/10.65740/rj0bsb68>
- Cabrera Irigoitia, P., Ortiz Aquino, M., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2024). El Código de Ética de la Itaipú Binacional como condición de transparencia y sustentabilidad. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 4(2), 50–72. <https://doi.org/10.65740/286wef88>
- Campos, S. (2009). La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia. *Revista IIDH*, 351–377.
- Código de Ejecución Penal, Ley N.º 5162/2014 (Paraguay).
- Código de la Niñez y la Adolescencia [CNA], Ley N.º 1680/2001 (Paraguay).
- Código Procesal Penal, Ley N.º 1286/1998 (Paraguay).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos [Pacto de San José de Costa Rica], 22 de noviembre de 1969.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.
- Escubilla Olazar, M. G., Gines Pflugfelder, C. C., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2024). Programa de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de vulnerabilidad social en Paraguay. Análisis del impacto económico en el periodo 2021–2022. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 4(2), 6–20. <https://doi.org/10.65740/wr0jep67>
- Farias, J. (2011). Doctrina de la situación irregular y derecho de menores. [Manuscrito no publicado].
- García Méndez, E. (1994). Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral. *Forum Pacis*.
- Gavilán Acuña, G. V., González Ayala, S. D., Godoy Silveira, C. D., Dalles Insaurralde, C. C., & García Ruffinelli, M. D. (2025). Alianza Público-Privada para el fomento y logro efectivo del reciclaje de residuos sólidos plásticos en la ciudad de Luque, años 2024–2025. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 2(1), 31–39. <https://doi.org/10.65740/cv6k2y43>
- Gómez, D. (2018). Sistema de justicia penal juvenil en Costa Rica. *Revista Judicial*.
- González Ayala, S. D. (2025). Entre Norma, Derecho y Valor: El diálogo entre el Derecho y la IA. Editorial Académica Posgrado Columbia. <https://doi.org/10.65740/381v0y24>
- González Ayala, S. D., & Maíz de Sotomayor, N. (2026). Cuando cambia el mapa político: Liderazgo, desalineamiento partidario y comportamiento electoral en las elecciones municipales extraordinarias de Ciudad del Este de 2025. Editorial Académica Posgrado Columbia. <https://doi.org/10.65740/m1xxvm42>
- González Ayala, S. D., & Vera Franco, M. C. (2026). Inteligencia Artificial en el Ejercicio del Derecho: Guía Práctica para abogados en ejercicio y en el servicio público. Editorial Académica Posgrado Columbia. <https://doi.org/10.65740/d6zgfh84>
- Ley N.º 7576, Ley de Justicia Penal Juvenil, 30 de abril de 1996 (Costa Rica).
- Ley N.º 8460, Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, 28 de noviembre de 2005 (Costa Rica).
- Medina de Sanguinetti, M. R., & González Ayala, S. D. (2024). La Presunción de Verosimilitud a favor de la Mujer frente al Principio de Igualdad Procesal en los Procedimientos de Violencia Doméstica en los Juzgados de Paz. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 4(2), 21–49. <https://doi.org/10.65740/8kxgn545>
- Montero, M. (2022). La ejecución de las sanciones penales juveniles en Costa Rica. *Poder Judicial de la República de Costa Rica*.
- 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(1), 29–39. <https://doi.org/10.65740/7b19dq34>
- Murillo, M. (2022). El principio de especialidad en la ejecución de la sanción penal juvenil costarricense. *Revista de Ciencias Jurídicas*.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores [Reglas de Beijing], Resolución 40/33, 29 de noviembre de 1985.
- Salomón Nunes, R. D., & González Ayala, S. D. (2024). Sistema de notificaciones en el proceso civil en Paraguay. Análisis normativo. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 4(2), 73–89. <https://doi.org/10.65740/e40a4a16>
- Scappini Cáceres, C. R., & González Ayala, S. D. (2024). Vulneración del principio de reprochabilidad en delitos de tenencia y consumo de drogas, en la Circunscripción Judicial de la Capital – Paraguay en el 2024. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 4(2), 90–114. <https://doi.org/10.65740/47bm0e24>

Torres Torres, A., & González Ayala, S. D. (2024). La Obligación Constitucional de realizar Declaración Jurada de Bienes y Rentas como Sustrato Político Criminal en la Aplicación de las Sanciones Penales del Hecho Punible de Declaración Falsa en el Paraguay. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 4(1), 73–84. <https://doi.org/10.65740/94jbf25>

Velázquez, A. (2022). Adolescentes en conflicto con la ley: informe nacional Paraguay. [Informe institucional].

---

### 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, garantizándose el anonimato de su identidad y la confidencialidad de la información recabada.

**Contribución de autoría (CRediT):**

- Nancy Elizabeth Benítez Giménez: 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 para apoyar la adaptación del manuscrito de tesis al formato de la revista (síntesis, reorganización y revisión lingüística) y la regeneración gráfica de las figuras a partir de los datos originales. Su utilización no sustituyó la autoría intelectual, el análisis ni la interpretación de los resultados, y los autores revisaron y asumen la responsabilidad plena por el contenido final.

**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.