

Avance informe 2022

En este documento que presentamos a la Comisión de Seguimiento Carcelario, desplegamos los datos preliminares de lo que será el informe de situación del sistema carcelario 2022, cosa que haremos a mediados de año con el procesamiento de datos completado.

Estando a pocos meses de un año electoral y ante la inminente discusión de una ley de Rendición de Cuentas, ejercicio posible para la asignación de rubros y también para definiciones programáticas, creemos que es de alta importancia aportar los elementos que contiene esta presentación.

El país sigue tratando de mejorar sus niveles de desarrollo, lo que requiere de esfuerzos e innovaciones suplementarias y superadoras de las políticas sociales tradicionales, habida cuenta que Uruguay, en todas las mediciones de los organismos internacionales, es un país de desarrollo humano muy alto, fruto de políticas sociales que empezaron a desplegarse y consolidarse en el inicio del siglo pasado, recibiendo sucesivas acumulaciones que permiten que el Uruguay hoy siga siendo un país de referencia por la solidez de su democracia, la robustez y transparencia de sus instituciones y por la alta cobertura de sus políticas sociales.

Sin embargo, hay muchas materias pendientes que tiene el Uruguay, algunas de larga data, que frenan su posibilidad de superar los índices de pobreza y exclusión que aun dolorosamente presenta.

Nuestro sistema penitenciario sigue siendo parte central del problema de la violencia y exclusión social que tenemos, y está lejos de ser parte de la solución. Sin una adecuada reforma del sistema penitenciario no resolveremos los problemas de seguridad pública que tiene el país, estructurales y atados a situaciones de pobreza que el país no logra superar, donde una tasa de 10,8 homicidios cada 100.000 habitantes y una tasa de encarcelamiento que es de las más altas del mundo nos sigue diciendo que tenemos fiebre y algo anda mal. Y desde hace años.

Veamos unas cuantas cosas alentadoras.

1.- El Consejo de Política Criminal, creado por ley 19.889 con votos de todos los partidos, está funcionando y lentamente se va instalando como un interlocutor para pensar políticas públicas referidas al combate al delito y a

la rehabilitación, con representación del Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior y Ministerio de Educación), del Poder Judicial y de la Fiscalía General, actuando nuestra Oficina como nexo con el Poder Legislativo.

2.- El Ministerio del Interior ha convocado una mesa inter partidaria que ha alcanzado un acuerdo básico de 15 puntos y que sigue profundizando enfoques. Es un logro del Ministerio del Interior y de todos los partidos políticos haber logrado plasmar, en tiempos de tanta polarización política en Uruguay y en el mundo, una hoja de ruta sobre seguridad pública. Muy especialmente destaco que el acuerdo incluye la formulación de una Estrategia nacional de reforma penitenciaria y además señala la importancia de avanzar en la implementación de medidas alternativas a la prisión, planes para adicciones y programas comunitarios vinculados a la red de políticas sociales para prevenir la violencia.

3.- El Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), mediante la creación de una nueva dirección técnica y la provisión de nuevos cargos funcionariales, han empezado a fortalecer la asistencia y seguimiento de la libertad asistida (medidas alternativas) un paso largamente esperado y fundamental para caminar hacia un sistema de sanción penal sostenible y financiable.

4.- El Ministerio de Desarrollo Social sigue trabajando para que la Dirección Nacional del Liberado sea un eslabón importante en sus políticas. El proceso ha sido lento, engorroso administrativamente el pasaje desde el Ministerio del Interior, y todavía faltan recursos para un pleno despliegue del área, pero hay muchas acciones en curso, desde nuevos convenios hasta la creación de redes de capacitación e inclusión laboral, lo que sin dudas es muy alentador. Una buena práctica es la instalación de la Oficina del Mides en la cárcel de Tacuarembó, donde no solamente actúa en “modo DINALI”, sino que se brindan todos los servicios de conexión y asistencia social que brindan sus áreas territoriales.

5.- Se inauguró una nueva cárcel en Tacuarembó, que se basa en notorias mejores de los últimos años, y se procedió al cierre del vetusto local del centro de la ciudad. Está en plena construcción una nueva cárcel en Artigas que permitirá cerrar el obsoleto e inadecuado local actual. Se está culminando la licitación para la construcción de tres unidades en Libertad, cada una para 500 internos. Se nos anuncia que se están tomando medidas para cerrar la Unidad No. 5 de Mujeres –medida solicitada por nuestra

Oficina dado el deterioro e inadecuación de la misma– procediéndose a la construcción de una nueva instalación en Punta de Rieles aprovechando el mecanismo de inversión público privada. Más allá de que no tenemos el detalle del diseño de cada una de estas construcciones, y que es importante analizar varios aspectos de las mismos desde la atribuciones de nuestro mandato –y muy en particular aspectos vinculados a la implementación de las Reglas Mandela y las reglas de Bangkok para la prisión femenina y de mujeres con hijos- estas ampliaciones de cupos son necesarias. Estamos manteniendo un fluido diálogo con el Ministerio del Interior sobre estas acciones, sobre las que seguiremos informando a la Comisión.

6.- Se han seguido consolidando varias buenas prácticas, que muestran que la intervención técnica debe ser el eje del sistema para favorecer la rehabilitación, como las que se registran en las unidades de Salto y Florida, la Unidad 6 de Punta de Rieles ha vuelto a recobrar sus características de centro pujante con buen nivel de actividades educativas y productivas, Juan Soler en San José es una buena referencia para presos jóvenes y varias de las chacras muestran muy buenas condiciones de convivencia y pre egreso, el centro de pre egreso de la Unidad 4 sigue funcionando bien aunque no completa sus cupos, el Polo Industrial y los módulos 7 y 9 de Unidad 4 COMCAR sigue siendo un espacio con oportunidades y buena convivencia, y en la Unidad 25, unidad de máxima seguridad, espacio complejo por referir a casos de extremas complicaciones en la convivencia, se han tomado medidas para cumplir con las Reglas Mandela y evitar el aislamiento asegurando contacto humano relevante e iniciando actividades, sensible área que auditamos constantemente, destacándose allí a la fecha una política de cumplir con la normativa y con las recomendaciones de la Oficina.

7.- El Ministerio de Educación ha dado pasos sobre la nueva obligación que se agregó a la Ley Nacional de Educación de implementar un programa de educación en cárceles, lo que entre otras cosas dio lugar a un estudio técnico que puso cifras confirmatorias a la preocupación existente: un 55% de analfabetismo en la población privada de libertad. Estos pasos deberían conducir a nuevas acciones del sistema educativo, en particular desde el CODICEN.

8.- Sobre el funcionamiento institucional, cabe anotar que nuestra Oficina tiene un muy buen relacionamiento con el INR y con la amplia mayoría de

sus cuadros profesionales dispuestos en los servicios. Se presta atención a nuestros planteos, quejas o denuncias. Muchos funcionarios aún agotados y superados por las circunstancias exhiben un gran compromiso y una gran entrega en la difícil tarea de rehabilitar que deben encarar sin las herramientas imprescindibles. Nuestro reconocimiento a quienes entregan esfuerzo y energía a esta noble tarea. Siempre recordamos que es el personal penitenciario quién está en la primera línea de trabajo en defensa de los derechos humanos y atendiendo diariamente situaciones humanas, individuales, familiares o grupales, angustiantes y de compleja solución.

9.-No es menor destacar el fluido diálogo institucional que tiene nuestra oficina con el Ministerio de Educación, el Codicen, el Ministerio de Desarrollo Social y con el propio Ministerio del Interior, que tiene la rectoría del sistema, basado en el respeto de cada rol. Más allá de acuerdos y desacuerdos, intercambiamos con franqueza haciendo llegar las denuncias y recomendaciones que entendemos son pertinentes, muchas veces referidas a temas críticos y sensibles, pero asumiendo que todos los actores públicos tenemos el mandato común asumido por el Estado uruguayo ante la comunidad internacional, de velar por el cumplimiento de los derechos humanos.

10.- Hay un importante papel que están jugando los Jueces de Ejecución, visitan mensualmente las cárceles, algunos de ellos lo hacen incluso semanalmente, y reportan a nuestra Oficina. Mantenemos con buena parte de ellos una relación de trabajo donde nuestras atribuciones confluyen en la búsqueda de condiciones de reclusión acordes a las normas nacionales e internacionales. Por nuestra parte, les damos noticia de los pedidos de tratamiento –educación, salud, salud mental, adicciones– que solicitamos a la Administración (INR, ASSE, Sanidad Policial), solicitamos que se intime el cumplimiento de esos tratamientos cuando se verifica el incumplimiento claro de los mismos y en algunos pasos utilizamos el habeas corpus como manera de que el juez, como responsable máximo de los derechos fundamentales de cada privado de libertad, tome medidas correctivas cuando desde la Administración estas situaciones no se resuelven.

En suma, entendemos que sigue vigente un enfoque en favor de reformas en el sistema penitenciario que alentamos. Hay una continuidad de esfuerzo transformador entre el programa de Reforma penitenciaria 2010-2020, y el Plan de Dignidad Carcelaria iniciado en 2020. No obstante lo cual

creemos que este movimiento debe ser reforzado con recursos, consolidarse institucionalmente y avanzar mucho más rápidamente con recursos y apoyos renovados.

Por otro lado, tenemos diversos puntos de preocupación profunda.

11.- Son muy preocupantes y en algunos casos constituyen casos extremos de muy malas condiciones de convivencia y de nula rehabilitación, las realidades de varios espacios o unidades del sistema penitenciario, con cuadros de privación de libertad sin acceso a estándares mínimos de derechos humanos y oportunidades socioeducativas elementales.

El módulo 2 de Canelones, donde se alojan unos 716 internos, presenta condiciones inaceptables para el nivel de desarrollo del Uruguay, siendo un lugar deteriorado ediliciamente, donde prácticamente no se accede a patio, sin equipo técnico y casi nulas actividades socioeducativas, donde los internos nada avanzan en un posible proceso de rehabilitación. En particular detectamos extremas condiciones en los llamados calabozos de tránsito o progreso en el sector D del módulo (6 calabozos donde internos que esperan traslado no salen ni al patio ni a la planchada común del sector y permanecen hacinados en sus celdas por más de 10 días). Además, en visita realizada el lunes 24 de abril, constaté personalmente que en el sector B, donde había unos 201 internos, había unos 30 de ellos que no tenían celda y dormían en el piso de la planchada interior, y que en las existentes 33 celdas del sector, no había camas en ninguna de ellas, encontrando, luego de recorrer y fotografiar las celdas una por una, que había solamente una cucheta en todo el celdario. Si sumamos a ello las casi nulas actividades de rehabilitación, el deterioro general del lugar, el pésimo estado de duchas, saneamiento e instalaciones eléctricas, el hacinamiento de las celdas, la conclusión es muy dolorosa y en pocas palabras solo cabe decir que el sector debe ser o bien cerrado o reformado total y urgentemente.

Es cierto que la actual dirección de la cárcel de Canelones logró mediante el diálogo con los internos y estableciendo buenas relaciones con sus familias, bajar la violencia interpersonal que hubo durante año en la unidad. Pero pese a eso, las condiciones del Módulo 2 no son aceptables para nuestro país, situación que hemos comunicado a nuestras contrapartes, INR, Comisión Bicameral y Justicia de Ejecución.

Cualquier intento de reforma o mejora que se implemente creemos que debe tener presente que las malas condiciones carcelarias no responden exclusivamente a un aspecto edilicio o material en mal estado. Las buenas o malas condiciones tienen que ver con la presencia o no de programas de intervención socioeducativa y pedagógica que sostengan esa cotidianeidad penitenciaria con un proyecto de convivencia ordenada y con sentido. Muchas veces se dice “los internos rompen todos”. A veces hay inexplicables vandalizaciones, cierto es, parecido a como ocurre en nuestras plazas y calles. Pero esas roturas suelen tener una vinculación con una convivencia sin proyecto, sin intervención asistencial y sin desarrollo de los derechos. Los cupos penitenciarios deben ser concebidos no solamente como espacio donde dormir, sino como espacios (metros cuadrados) a los que también se tiene acceso para estudiar, trabajar, ejercitarse, recrearse o relacionarse con los demás. La falta de esos espacios genera que las personas vivan en estado de alerta o estrés, lo que genera violencia, más aún cuando ello se añade a trayectorias vitales problemáticas o con carencias de larga data.

12.- La Unidad No 5 Centro Metropolitano Femenino presenta también inaceptables condiciones de convivencia en muchos sectores, pese al despliegue y compromiso notorio que tiene la dirección y equipo de la Unidad. El deterioro edilicio y la inadecuación física del lugar, hace que varios sectores presenten un panorama de convivencia doloroso e inaceptable, más allá de que también hay sectores donde notoriamente se logran que se realicen actividades educativas, laborales y productivas. Uno de los problemas centrales de la unidad, además del extremo deterioro del edificio, es la falta de personal que asegure una potente intervención técnica y serios problemas de cobertura y coordinación con el área médica, que es motivo de constante queja de las internas y de los funcionarios.

13.- El Quinto nivel de la Unidad No. 5, un espacio sobre cuyas condiciones muchas veces reclamamos a nuestras contrapartes, siendo cerrado, abierto y reformado en sucesivos episodios, sigue siendo un motivo de preocupación y algo más: de dolor al ver a veces allí mujeres jóvenes con problemas de salud mental que no pueden recibir allí el tratamiento asistencial que requieren de un centro especializado en la materia y no solamente de contención carcelaria. Cabe destacar que el INR dispuso que

no ingresen más internas al lugar y que se procediera al arreglo material de una de las dos alas del lugar, lo que es correcto. Pero se mantienen allí unas 10 internas debido a que en general presentan diversos problemas de salud mental y muchas dificultades de convivencia en los sectores restantes de la unidad. En ese mismo piso, existe un espacio para policlínica sin utilizar. La situación de salud mental de muchas internas no puede ser cabalmente atendida en una cárcel. ASSE debe tomar cartas en el asunto: una posibilidad, que hemos planteado, es instalar en el lugar un Programa de Salud Mental con fuerte presencia de ASSE.

14.- También existen condiciones de convivencia por debajo de los estándares mínimos de las normas nacionales penitenciarias y de las “Reglas Mandela” en los Módulos 3, 4, 10 y 11 del Comcar (en estos dos se alojan 1.424 personas). Condiciones también inaceptables se verifican en algunos sectores de la cárcel de Maldonado, como del sector H y varios de los sectores femeninos. Ahondaremos sobre estas situaciones en el informe final 2022 pero desde ya estamos trabajando con nuestras contrapartes (Justicia de ejecución, INR, Sanidad Policial y SAI PPL de ASSE), para promover cambios en esos lugares urgentemente.

15.- No se cumplen con los estándares mínimos de las “Reglas Mandela” sobre atención a la salud en nuestro sistema penitenciario, ya que los niveles asistenciales están muy por debajo de los que se ofrecen fuera de la cárcel por el sistema público. Hay algunas carencias y problemas de atención que resultan muy inquietantes y que afectan las posibilidades de rehabilitación. Por ejemplo, es constante la pérdida de horas para consultas, tratamientos o estudios que no se pueden realizar dentro de las cárceles debido a que los internos no pueden ser trasladados por problemas varios, en la mayoría de los casos debido a la falta de personal policial para las custodias o inclusive por la falta de vehículos. Son extremas las carencias en este punto y afectan toda la institucionalidad. La no concreción de los traslados para coordinaciones médicas afecta no solo la salud de los internos sino que también altera la convivencia aumentando las angustias y ansiedades, desmotivando fuertemente a todo el personal que ve en la atención médica un punto central para mejorar las posibilidades de buena convivencia y rehabilitación y que ve como se caen sus esfuerzos de coordinación sanitaria. No existe un Plan Nacional de Salud Penitenciaria,

con la necesaria especialización que tiene la asistencia médica en el particular contexto carcelario. El despliegue de ASSE como prestador de salud en el sistema carcelario es pobre y muy débil su coordinación con el INR. Hay carencias muy llamativas, como la ausencia de personal ginecológico en el Centro Metropolitano Femenino donde hay unas 750 mujeres privadas de libertad o la ausencia de un lugar especializado en salud mental como lo hay para varones. Sabemos de los esfuerzos del personal sanitario, eso no está en discusión. Lo que sí es claro es que ASSE, como institución y prestador de salud obligado por mandato legal a cubrir el sistema penitenciario, no presta la debida atención al mismo, no asume la atención en un conjunto de cárceles que representan el 35% de la población total (la que ilógicamente sigue a cargo de Sanidad Policial, con fondos que están aportados y destinados para el personal policial) y no ha asumido la cobertura de las cárceles de Maldonado y Canelones, tema definido por la pasada Rendición de Cuentas y sobre lo cual no tenemos novedades.

Es desesperante la cantidad de actos sanitarios que no se pueden concretar o se demoran y demoran por la dificultad del INR y ASSE de actuar coordinadamente: el acto médico, ya sea de atención interna o de coordinación externa, requiere una afinada articulación entre el eslabón sanitario y el sostén administrativo y de seguridad que lo hace posible. Cuando eso no ocurre, se vulnera el derecho a la salud.

16.- Existe una gran deuda pendiente sobre la atención a personas que estando privadas de libertad presentan problemas de salud mental crónicos y persistentes, aún cuando fueran imputables al momento de cometer el delito. En la cárcel se deterioran, desarrollan actos de violencia a terceros o contra sí mismos. La cárcel –su estrés, sus ruidos, el hacinamiento, el estado de alerta constante– es un factor desestabilizante para estas personas, allí solo van a empeorar. Además, no hay ni técnicos ni personal de enfermería para tratarlos, por lo que recién llegarán a los hospitales psiquiátricos cuando haya pasado algo grave o irreparable. Es una población que ASSE debe atender con la necesaria coordinación con el INR.

17.- El estudio presupuestal que realizamos muestra que tampoco desde ASSE se han aumentado los recursos pese a que aumenta la población penitenciaria.

18.- Es público y notorio que el consumo problemático de sustancias, es uno de los problemas del siglo 21. También sabemos todos que hay una fuerte incidencia de las adicciones dentro de la población privada de libertad. También sabemos que es difícil la detección de esas situaciones, su adhesión a tratamientos, el sostenimiento de los mismos y pasar a una vida sin un uso destructivo de sustancias. No existe en el sistema penitenciario un Plan Nacional de Atención a las adicciones. Personas con consumo problemático, que cometieron la transgresión a partir de su consumo o como consecuencia del mismo de alguna u otra manera, difícilmente pueden vivir en libertad si no superan esa adicción, lo que requiere de programas asistenciales que le brinden oportunidades de superación, orientación y atención de la realidad o trayectoria vital que lo llevó a esa situación. Es sabido que esa rehabilitación no es fácil. Pero no hacer nada es seguro que solo puede tener un resultado negativo. No existe un programa nacional de atención al consumo problemático en cárceles. El Programa sobre Uso Abusivo de Drogas (PUPD) que realiza el INR con apoyo de la Junta Nacional de Drogas y ASSE es un buen aporte pero, según cifras oficiales, atiende unas 400 personas por año en cárceles, cuando por ellas pasa cada año unas 20.000 personas.

Es dramático que no exista un programa de atención al consumo problemático de sustancias instalado en todas las unidades penitenciarias. Cabe anotar que enviamos un pedido de información a ASSE sobre el asunto, y no hemos tenido respuesta a la fecha.

Siendo el tema del consumo abusivo de sustancias de incumbencia de ASSE como prestador de salud, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación tienen la rectoría y responsabilidad del sistema penitenciario, por lo que deben liderar –convocando a ASSE- la implementación suficiente de programas contra las adicciones, y asegurando contextos de convivencia seguros, limpios y transparentes –sin hacinamiento, amenazas, extorsiones entre internos o a sus familias y limpio- donde esas acciones terapéuticas –ya sea mediante módulos especializados o mediante programas ambulatorios y generales– puedan implementarse.

19.- Debo informar sobre lo que considero una grave obstaculización a la tarea del Comisionado y por ende de las funciones constitucionales de contralor del Parlamento por parte de ASSE. Innovando sobre la práctica

existente en nuestra tarea, el Consejo Directivo de ASSE no autoriza a SAI PPL (Servicio de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad) a que consultemos las historias clínicas de los internos pacientes cuando esa revisión es requerida para nuestra tarea y el interno lo autoriza. Recordemos que la ley establece que la historia clínica es propiedad del paciente, por lo que el paciente, en este caso privado de libertad, puede hacer con el contenido de su historia clínica lo que le parezca, en este caso autorizar a que la Oficina del Parlamento encargada de velar por sus derechos la estudie, lo que parece natural. Desde hace dos años, sí, dos años, venimos solicitando a ASSE que se cumpla con esa ley. Visité al presidente de ASSE y le planteé el tema al menos tres veces, también me reuní con su vicepresidente y con sus asesores y con SAI PPL. También enviamos notas. Nuestra mecánica operativa era presentar una nota con la firma del interno paciente y revisar la historia, ahora se nos niega una y otra vez esa posibilidad que es un derecho del paciente y una prerrogativa propia de la ley 17.684 que manda al Comisionado Parlamentario a promover los derechos de los presos. Mandato específico y especializado en la materia dado nada más ni nada menos -y que ASSE se niega a cumplir en nombre de la reserva y el secreto médico- por el Parlamento. No es un particular, no es una organización ignota, no es una parte interesada la que pide la información, es una oficina de derechos humanos del Parlamento con mandato legal tan fuerte que llega a establecer, en la ley, la 17.684, que es delito no aportar la información necesaria por parte de las autoridades penitenciarias para cumplir con esa tarea.

Cabe agregar que para el caso de las personas presas fallecidas, que no expresaron su voluntad de que la Oficina estudiara su historia clínica, una interpretación con perspectiva de derechos humanos, también incluiría que el organismo parlamentario de promoción de los derechos de ese colectivo también pudiera acceder a ella para extraer conclusiones preventivas o conclusivas a partir de esa muerte en custodia. Negar esta posibilidad en nombre de la reserva de la historia o del secreto médico, a una dependencia con mandato específico de promoción y auditoría de derechos humanos- y sujeta a mandato legal de reserva y responsabilidad política, no resulta explicable ni desde la lógica ni desde la perspectiva “pro persona” que ilustra la perspectiva de derechos humanos: las normas deben interpretarse siempre de la manera más amplia para asegurar las mayores posibilidades de protección y prevención, y no desde la opacidad.

20.- Capítulo aparte merece el tema del trabajo de las personas privadas de libertad. Siendo positivo que los internos realicen tareas productivas, de mantenimiento y aún de construcción, no es buena cosa que esas tareas se realicen sin una al menos mínima prestación económica. Son la minoría los internos que realizan trabajos en las cárceles –cocinan, construyen celdas y módulos, arreglan puertas y celdas, pintan, arreglan máquinas cañerías y equipos varios, esto es, sostienen su propia cárcel– y reciben un peculio a cambio de ese trabajo fundamental. La Administración impulsó una muy innovadora norma jurídica para que los presos comercializaran lo que produjeran en la cárcel, una gran transformación, pero eso no se ha implementado. Si las personas presas pueden trabajar, producir, comercializar, no solo saldrán de la cárcel con un oficio y un emprendimiento debajo del brazo, sino que desde ya podrán aportar económicamente a las necesidades de sus familias y ganar progresivamente autonomía para el momento de su liberación. Que diferente que sería un escenario así al habitual del privado de libertad totalmente dependiente del mundo exterior y que sale sin proyecto o capacidad laboral. La falta de recursos en las unidades lleva a que la mano de obra de privados de libertad sea una solución para arreglos, construcciones o tareas varias, lo que se puede volver un abuso estatal si no se realiza adecuadamente, con certificación laboral y con la justa y lógica contraprestación económica.

21.- Las unidades penitenciarias no tienen programas de atención a la familia. Es muy difícil que una persona presa pueda elaborar un proyecto de futuro si no se contempla la dimensión de sus relaciones familiares, afectivas y comunitarias, que suelen afectarlo directamente durante la reclusión. Del otro lado, las familias y allegados, no tienen contraparte con quien trabajar la evolución de su familiar y, en lo que es tan habitual como extremo, no tiene canales suficientes y fluidos para saber el estado de salud de la persona presa si fue herido o internado en un nosocomio, para pedir un traslado y para fundamentar que requiere determinada atención. Muchas unidades, por su lógica administrativa y de seguridad, se vuelven fronteras inhóspitas de transitar para las familias, entre otras cosas debido a la pobreza tecnológica del sistema, donde escáneres, sistema de información, sistemas de atención u orientación telefónica o electrónica a las familias, volverían lo que se vuelve un factor de fricción y tensión, un aporte para una buena convivencia.

22.- La población penitenciaria viene creciendo significativamente, aún a ritmos menores que hace un año, pero con una tendencia al alza constante. Sin embargo, pese a que desde el 2020 la población penitenciaria aumentó un 20%, los recursos destinados a su asistencia, y subrayo en especial todo lo referido a gastos de funcionamiento, no ha tenido el consiguiente aumento proporcional del gasto. Esto genera graves consecuencias en la vida cotidiana de los establecimientos, donde las carencias materiales en rubros elementales, en especial el área metropolitana donde se encuentra el 70% de la población penitenciaria, anula las posibilidades de rehabilitación, lo que genera reincidencia y violencia. A ello debe sumarse el desgaste, rotura y a veces vandalización de muchas de las instalaciones, no todas, expresión de una superpoblación que todo lo desborda, pero también de falta de recursos humanos operativos y educativos.

Las carencias presupuestales no solo impactan en la vida cotidiana de las personas presas y en sus posibilidades un futuro sin violencia. La postrísima inversión hace que se mantengan carencias severas en aspectos hoy ineludibles de cualquier centro penitenciario: sistemas de comunicación, logística, control por video vigilancia, escáneres para el acceso de personas, paquetes y vehículos, y hasta de vehículos para realizar conducciones judiciales y coordinaciones médicas externas. Estas ausencias redundan en un trato conflictivo con el mundo exterior y sus visitantes, y en una tarea de revisión agotador y desgastante para el personal, que podría ser fácilmente aliviada y mejorada además, con tecnología.

23.- A la falta de presupuesto se suma el hacinamiento. Tenemos un sistema penitenciario gigante, que sigue creciendo en relación con la población. Ocupamos el puesto no. 10 en el mundo entre los países con más presos: 408 cada 100.000 habitantes. En las primeras dos décadas de este siglo, el volumen de la población penitenciaria en Uruguay se ha triplicado. El crecimiento poblacional ha sido continuo, salvo cortas excepciones. En 2020 la tasa de crecimiento anual promedio fue de 12,6% y en el 2021 fue de 10,3%. Si bien la cantidad de personas encarceladas continuó creciendo durante 2022 (llegando a un promedio anual de 14.409 personas) el ritmo de crecimiento disminuyó, siendo la tasa de crecimiento anual del 5,2% en relación al año anterior. Este crecimiento esconde un comportamiento muy diferencial en términos de género. Mientras el crecimiento masculino fue en promedio de 4,7%, el femenino fue de 13%. Si bien en ambos casos la tasa de crecimiento desciende en relación al año anterior, la relación entre

ambos sexos se mantiene, representando el crecimiento femenino más del doble en términos proporcionales en relación al masculino. Mientras que en 2021 hubo en promedio 907 mujeres recluidas, en 2022 este número ascendía a 1022.

Dados los incrementos mayores en la población penitenciaria en relación a la disponibilidad de plazas, los indicadores de densidad y hacinamiento empeoraron en 2022 en relación con el año anterior. Así mientras que en 2021 la densidad promedio era del 123% de ocupación, para 2022 ese indicador alcanzó el 129%. Bajo este indicador hay una amplia heterogeneidad a la interna del sistema, tanto entre unidades como entre los sectores de un mismo módulo.

A partir de abril fue posible calcular la densidad por sexo. Este indicador nos muestra una situación aún más desfavorable que viven las mujeres en comparación con los varones. Mientras que la densidad promedio masculina nos muestra que hay 128 reclusos cada 100 plazas, en el caso femenino hay en promedio 158 mujeres privadas de libertad por cada 100 lugares.

Estos niveles de superpoblación y hacinamiento, además de representar condiciones que significan una seria vulneración de derechos, que no hacen otra cosa que consolidar trayectorias de privación y transgresión generando más reincidencia, también implican importantes dificultades logísticas y de infraestructura para el desarrollo de programas.

Hay muchos lugares con hacinamiento crítico, lo que va de la mano de condiciones de vida y rehabilitación totalmente inadecuadas. La Unidad No. 5, Centro Metropolitano Femenino, tiene 165% de densidad, la cárcel de Canelones tiene 142%, el CONMCAR 138%, Salto 239%, Artigas 199%, Maldonado 169%, entre otros.

24.- A todo lo anterior se agrega el resultado de un estudio hecho por la Oficina en 2022. La superpoblación y el hacinamiento son muy graves ya que enervan un contexto favorable a la rehabilitación. Pero si a eso y a las carencias materiales y presupuestales para el funcionamiento se agrega una gran debilidad en la presencia de programas de rehabilitación, ya que son muy pocos los técnicos con que cuentan las unidades y en ellas no existen equipos multidisciplinarios para sostener programas, todo se complica aún más.

Según el estudio realizado, esta suma de carencias materiales, logísticas, de recursos humanos, de programas y de equipos técnicos que sostengan un programa pedagógico para cada unidad, se trasunta en un alto nivel de encierro en celda, ya que las carencias anteriores empujan a la mera contención para evitar enfrentamientos.

Recordemos que la garantía del derecho a la salida diaria de patio es fundamental para dar cumplimiento al principio de normalización de las Reglas Mandela (regla No. 5) para minimizar las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad, factor predictor de menos reincidencia delictiva. Para muchas de estas personas representa la única posibilidad de tener un tiempo fuera de los espacios cerrados y hacinados en celdas o pabellones, clave también para su salud y su salud mental.

Específicamente, las Reglas Mandela dicen (regla 23) señalan que “todo recluso que no desempeñe un trabajo al aire libre dispondrá, si las condiciones meteorológicas lo permiten, de al menos una hora al día de ejercicio físico adecuado al aire libre. Los reclusos jóvenes, y otros cuya edad y condición física lo permitan, recibirán durante el período reservado al ejercicio una educación física y recreativa. Para ello se pondrán a su disposición el espacio, las instalaciones y los equipos necesarios”.

Por su parte la Regla 42 explicita que se trata de un derecho que, junto a otros derechos básicos especificados, no pueden ser restringidos y deben ser aplicados a todos los reclusos sin excepción.

Este derecho básico es muy importante en sí mismo, pero también es un buen indicador de las condiciones de vida en las unidades en tanto su cumplimiento refiere a diversas dimensiones de la vida cotidiana. La metodología para su evaluación es compleja: hay diversidad de horarios y cronogramas, horarios de patio que se cumplen y muchos que por motivos diversos no se cumplen por largo tiempo, no hay mecanismos transparentes de verificación del cumplimiento del régimen de patio. Tampoco es fácil tener información desagregada sobre cuántos internos salen a trabajar al aire libre, aunque la gran mayoría de las tareas refieren a fajina y mantenimiento dentro de los pabellones, salvo los casos de trabajo agrícola o productivo, que no son de gran cobertura. También es necesario distinguir el derecho al trabajo al de la mínima circulación al aire libre, no tomando como “espacio al aire libre”, la circulación dentro de un pabellón, planchada o espacio cerrado o salida al aula, trabajo o visita.

Lo que se tomó para este relevamiento es el mínimo diario de salida a patio, sea para esparcimiento o para actividad física. Se procedió a relevar los esquemas de patio de los distintos sectores, tomando como referencia octubre de 2022, recogiendo información de funcionarios e internos. Si bien no se obtuvieron al detalle los esquemas de patio de las distintas unidades, en todos los casos surgió con claridad si la organización general de las salidas a patio preveían un mínimo diario durante toda la semana o no. En varios de ellos la propia calendarización institucional prevé solamente algunos días de patio que va rotando por sectores. Sin entrar en la cuestión del cumplimiento de dichos calendarios, es evidente que ya desde el diseño del esquema de patio no se preveía el cumplimiento de lo estudiado.

El resultado del estudio indica que el 56% de las personas privadas de libertad del país no accede a una diaria de patio al aire libre todos los días de la semana. El dato habla por sí solo y es demostrativo del contexto existente para la rehabilitación.

Quizás este número –56% de personas presas que no acceden a una hora de patio al aire libre– sea demostrativo de lo mal que funciona nuestro sistema penitenciario y su pobre capacidad de rehabilitación, fruto de carencias de décadas, de un acumulado de inacciones en el terreno de la rehabilitación del que todos los actores institucionales somos responsables. Este horror lo hemos construido entre todos. Está por verse si podemos transformarlo.

24.- En el informe final sobre el Estado de situación del sistema penitenciario en 2022 presentaremos la evaluación que solemos realizar sobre las condiciones de rehabilitación del sistema y el cumplimiento de las “Reglas Mandela” y sobre el estudio de las muertes en custodia. Desde ya podemos decir que las condiciones generales de rehabilitación no han mejorado y que incluso han desmejorado debido al resultado de la ecuación de que existen muchos más presos y menos recursos, por lo que pese a los esfuerzos de muchos actores el resultado no puede ser de una neta transformación positiva del sistema. Sobre las muertes en custodia de 2022, podemos decir que la cifra descendió claramente con respecto a la de 2021, siendo un tema que estudiamos con el apoyo de la cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina con quien tenemos un convenio de cooperación. En 2022, hubo 42 muertes bajo custodia, retomando a los valores observados en los últimos años, a excepción del señalado 2021, que

representó un récord con 86 fallecimientos en prisión. Los decesos ocurridos en 2022 se corresponden a 13 homicidios, 10 suicidios, 2 accidentales, 2 violentas sin especificar y 15 por enfermedad. Las muertes en custodia siguen siendo tema de preocupación y seguimiento. En la región, la mayoría de las muertes en custodia son por razones de enfermedad. En Uruguay predominan las muertes violentas, lo que parece vincularse a las malas condiciones de reclusión que todavía existen en parte importante del sistema. Ahondaremos en el informe final 2022.

25.- Es de extrema gravedad la debilidad que muestra la intervención de la Defensa Pública. Los recursos son escasos y la presencia es débil, siendo una constante el reclamo de los ciudadanos privados de libertad para acceder a información sobre sus causas, trámites penales y no penales, situación procesal, redención de pena y otros mecanismos legales. Es extremadamente evidente que el esfuerzo y compromiso del personal de la Defensa Pública se ven superados por la falta de recursos humanos y logísticos que limita y a veces anula su entrega y buena intención. Sería muy buena cosa que la Suprema Corte de Justicia avance en su rol institucional de garante de las condiciones de privación de libertad y mantenga un diálogo constante, amplio y transparente con los demás poderes del Estado, priorizando áreas sumergidas como son la Defensa Pública y el Instituto Técnico Forense, impulsando acciones presupuestales, administrativas e institucionales al respecto. Una buena herramienta para ellos es la presencia del Poder Judicial en el interinstitucional Consejo de Política Criminal y Penitenciaria. La reforma del proceso penal buscaba un proceso democrático y liberal donde hubiera dos partes –Fiscalía y Defensa– debatiendo sobre el bien sagrado de la libertad ante un tercero – el juez– que resolvería en última instancia, de manera de defender los derechos fundamentales de todas las personas. Parece claro que se cuenta con una Fiscalía eficaz, eficiente potente y muy presente, si su contraparte no tiene los resortes correlativos para su función, lo que se altera es el eje democrático del juzgamiento, aspecto central para nuestro modelo democrático y liberal.

26.- Como punto final, me permito un comentario sobre nuestra Oficina. Hasta el momento, ella funciona con funcionarios en comisión, lo que genera inestabilidad y pocas perspectivas de futuro para sus funcionarios y para la continuidad de las tareas. Se crearon por norma presupuestal 4 cargos que comienzan a ser concursados. El Parlamento tiene que decidir

sobre el futuro de esta Oficina. La tarea es muy amplia e intensa y nuestro equipo se ve desbordado. Para asegurar su funcionamiento, incluso con un esquema de recursos humanos muy acotado, es imprescindible que la Oficina cuente con una base propia de unos diez asesores, seis más que los cuatro actuales. Creemos que vale la pena y aunque en lo personal no estaremos a cargo de la misma relativamente en breve, creemos que vale la pena hacerlo.

Completo este informe con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Ni nuestro Estado ni nosotros como actores institucionales podemos tener la conciencia tranquila de que nuestras políticas penitenciarias están haciendo todo lo posible para evitar nuevos delitos y bajar la violencia, cuidando la vida de todos los integrantes de la sociedad. Las muy malas condiciones carcelarias de hoy son la fuente de muchos de los delitos de mañana. No habrá seguridad pública sólida sin un sistema penitenciario técnico, rehabilitador y con recursos. Con cárceles sin rehabilitación estamos creando nuestros propios demonios y comprometiendo nuestro desarrollo humano.
- Recomendamos que el Poder Ejecutivo declare una situación de emergencia en los módulos 3, 4, 10 y 11 de COMCAR, cárcel de Canelones y Unidad No. 5, conformando un grupo de implementación de acciones integrado por el Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), Ministerio de Salud Pública y ASSE, Ministerio de Obras Públicas, Sanidad Policial, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Educación y CODICEN, entre otros procediéndose a tomar las medidas administrativas de urgencia de contratación de servicios, obras, refacciones y contrataciones de personal que sean necesarias para mejorar la situación de acuerdo a los estándares penitenciarios previstos en las normas nacionales e internacionales. Puede tomarse como referencia similar acción tomada por el Ejecutivo en Argentina en el período 2015-2019.
- Que el INR lidere un plan de acciones, gestionando no solo el apoyo sino que otros organismos del Estado cumplan con su mandato legal de asistir a todos los habitantes de la República, para mejorar las condiciones de rehabilitación en los lugares identificados con las peores condiciones de reclusión, por ejemplo, cárcel de Canelones, Módulos 3, 4, 10 y 11 de COMCAR, Unidad 5 Mujeres y Maldonado.

- Que se proceda, tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo a reforzar los gastos de funcionamiento y de inversiones, de los incisos encargados de las políticas penitenciarias, INR, ASSE, Ministerio de Desarrollo Social y sistema educativo.
- A los efectos de identificar sus necesidades en el mediano plazo, el INR tiene la opción de solicitar el apoyo de la Oficina de Servicio Civil y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para reforzar su estructura de gestión.
- Incluir un artículo en la próxima Rendición de Cuentas que incluya como causal para poder obviar los mecanismos habituales de contratación del Estado, la existencia de un informe fundado del propio sistema penitenciario (INR y Consejo de Política Criminal) o de los organismos externos de auditoría y monitoreo parlamentarios, Comisionado Parlamentario e Institución Nacional de Derechos Humanos sobre condiciones de reclusión contrarias a la dignidad humana, a cuyos efectos elevaremos una propuesta normativa desde nuestra Oficina.
- Reforzar urgentemente la intervención técnica de tratamiento integral en las unidades penitenciarias, procediéndose –siguiendo el modelo penitenciario español, por ejemplo– a constituir un fondo concursable para el tercer sector (organizaciones no gubernamentales, grupos o instituciones profesionales o técnicas) de manera que asuman responsabilidades dentro de las unidades penitenciarias, con una cobertura amplia, con buena presencia horaria y con programas auditables y objetivos acordados con las autoridades penitenciarias, constituyendo con esos actores un pilar fuerte, transparente y plural para aumentar las actividades de rehabilitación, lo que incluye entre otras cosas trabajo con adicciones, deporte cultura, programas de tratamiento para el desarrollo de habilidades y acciones terapéuticas.
- Que ASSE mediante su área penitenciaria, el Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI PPL) aumente sus recursos y mejore su cobertura, ampliando su presencia a las unidades donde todavía se encuentra ausente, como Maldonado, Canelones, Salto, Soriano, Paysandú, entre otras.
- Que comience la implementación de un Programa de Atención al Uso Problemático de sustancias, donde las puntuales intervenciones que se han hecho adquieran el volumen, magnitud y cobertura que las

convierta en un programa nacional que genere posibilidades de atención –las que pueden ser tanto en modalidad de módulos, pabellones o sectores terapéuticos o con modalidad ambulatoria en policlínica o grupos dentro de las propias cárceles– mediante el accionar conjunto de INR, ASSE y la Junta Nacional de Drogas.

- Debe aumentarse el fondo para los peculios de los internos que realizan tareas laborales y viabilizarse las normas que permiten que los internos vendan el resultado de sus emprendimientos productivos, permitiendo que los internos solventen y apoyen a sus familias y avanzando en autonomía y posibilidades de reinserción social a partir del trabajo y del ingreso correspondiente al mismo.
- El INR debe ser un servicio descentralizado, punto sobre el que muchos actores institucionales coinciden, ya que su inclusión dependiente dentro del Ministerio del Interior impide totalmente una gestión moderna y eficiente de sus recursos, siendo pertinente el inicio del proceso –legal y administrativo– tendiente a su autonomía desde ahora.
- Es muy necesario que continúe el diálogo interpartidario promovido por el Ministerio del Interior y que se profundicen los puntos acordados como agenda de acuerdos, habiendo ya mismo varios puntos que son llamados para la acción inmediata de varios organismos y actores, como la formulación de una Estrategia Nacional de Reforma Penitenciaria, escenario propicio para avanzar en un nuevo modelo penitenciario que sea capaz de frenar la violencia y bajar la alta reincidencia que tiene el país.
- Es altamente positivo que el Poder Judicial desarrolle plenamente su rol político e institucional como garante de los derechos fundamentales de toda la sociedad, interactuando sobre la temática con los otros poderes del Estado, pero impulsando desde su propia gestión mejoras de eficiencia, recursos y cobertura de la Defensa Pública y el Instituto Técnico Forense.