

2016

# INFORME ANUAL



**COMISIONADO  
PARLAMENTARIO  
PENITENCIARIO**



**2016**

# INFORME ANUAL



**COMISIONADO PARLAMENTARIO  
PENITENCIARIO**



UNIDAD N° 5 “Femenino”. Acta labrada a la interna Ana G.

**Pregunta N° 1:** *Diga Usted si le comprenden las generales de la ley.*

**Contesta:** *No, señora.*

**Pregunta N° 2:** *Diga Usted dónde se encuentra alojada.*

**Contesta:** *Estoy en el 3° Piso, Nivel N° 5, Celda N° 6 Ala A.*

**Pregunta N° 3:** *Diga Usted los motivos por los que se infringe heridas cortantes en la muñeca derecha, se sutura x 3, se sutura como figura en boleta médica N° 133589. (SIC).*

**Contesta:** *Porque me quería matar, porque soy muy impulsiva y extraño mucho a mi familia, me quiero tratar con sicólogo o alguien que me ayude para estar bien, y cuando salga poder trabajar y criar a mi hijo, necesito mucho que me ayuden.*

(ACTA DEL 15 DE JULIO DE 2016)

En febrero de 2016 Ana se suicidó en una celda de la cárcel de Pense, Soriano. No tuvo tratamiento psicológico.

Luego de presentado este informe, tuvimos acceso a más información sobre el caso que no constaba en la carpeta de la interna cuando visitamos el centro donde falleció, al cual solicitamos toda la información disponible. Se nos ha informado que Ana había tenido múltiples intentos de autoeliminación, siendo medicada en el Hospital Vilardebó. En su estadía en la Unidad N° 5 de Montevideo tuvo, a partir de junio de 2016, un “seguimiento psicológico” del equipo de Salud Mental de ASSE, manteniéndose encuentros quincenales con ella, que se valoraron como muy positivos. Sin embargo, a fines de ese año fue trasladada a Soriano, donde llegó sin historia clínica –que permaneció en el centro de origen– y sin indicación concreta de su vulnerabilidad. En su nuevo destino no había equipo técnico. No consta que haya existido coordinación entre ambos centros para encarar el caso. Entre las recomendaciones del presente documento, se apunta que cuando los internos/as sean trasladados de centro lo hagan no solamente con su carpeta personal o “jurídica”, sino también con su historia clínica, la que señala la medicación que recibe y otros elementos de vital importancia para su tratamiento. Se plantea, además, la importancia de reforzar los recursos para atención en salud mental en los centros. También es recomendable que los traslados, de personas con alta vulnerabilidad psicosocial, sean estudiados, antes de efectivizarse, con los técnicos que las han tratado.

## TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS .....	9
I EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO .....	11
II ACTIVIDADES REALIZADAS .....	17
III PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO .....	21
Evolución .....	21
Marco institucional .....	24
La privación de libertad en Uruguay .....	28
Las caras del sistema penitenciario .....	30
Densidad .....	37
Violencia .....	40
Género y cárcel .....	47
Madres con hijos .....	50
IV LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL .....	53
Educación .....	53
Salud .....	61
Trabajo .....	62
Cultura y deporte .....	64
V PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS .....	67

VI	BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS.....	85
VII	EL PERSONAL PENITENCIARIO .....	93
VIII	LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS .....	97
IX	EL EGRESO Y EL POST EGRESO .....	101
X	CÁRCELES Y JUSTICIA .....	107
	El control judicial de la pena.....	109
XI	PRÓXIMAS ACCIONES DE POLÍTICA PENITENCIARIA....	113
XII	CONCLUSIONES .....	117
XIII	RECOMENDACIONES.....	125
	Recomendaciones de política institucional.....	125
	Sobre seguridad humana.....	128
	Sobre relaciones con la familia y la comunidad .....	129
	Sobre educación.....	129
	Sobre el tratamiento .....	130
	Sobre la salud .....	131
	Sobre la gestión administrativa y penitenciaria .....	132





## PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

Asumí el mandato de Comisionado Parlamentario Penitenciario el pasado 27 de octubre de 2015. El presente informe da cuenta de las acciones realizadas en los meses finales de ese año -en que procedí a conformar el equipo de la Oficina e inicié, inmediatamente, las tareas de monitoreo, asistencia, canalización de denuncias y formulación de recomendaciones sobre el sistema penitenciario-, de las acciones desarrolladas durante 2016, describe el panorama actual del sistema penitenciario y formula recomendaciones para su mejora.

Paralelamente, debido a situaciones de urgencia o ante temas que resultaban de especial gravedad, presenté varios informes especiales, de los cuales también se da cuenta en el anexo de este documento.

Deseo expresar mi agradecimiento a los integrantes de la Comisión Bicameral de Seguimiento del Sistema Carcelario, y en particular a su presidenta la senadora Ivonne Passada, que vienen acompañando mi tarea y con quienes frecuentemente compartimos preocupaciones e ideas sobre estos temas.

Quiero hacer también un reconocimiento especial a las autoridades del Ministerio del Interior y del Instituto Nacional de Rehabilitación que en todo momento han abierto las puertas del Sistema Penitenciario, facilitado y apoyado mi tarea. He podido acceder a todos los centros penitenciarios del país y recorrerlos por entero, sin cortapisas ni limitaciones. Idéntico reconocimiento cabe para los directores de los establecimientos y los encargados de los diversos sectores que también me permitieron recorrer con total libertad y privacidad sus centros, así como hablar con internos y funcionarios, cualquiera fuera la circunstancia. Con todos ellos he mantenido un diálogo fluido, en el cual he tratado de alentar las prácticas que consideré positivas, y en el que he planteado múltiples problemas, inquietudes y carencias. En todo momento sentí, y sigo sintiendo, que este diálogo institucional cumple una función concreta y positiva en la protección de los derechos humanos.

Deseo reconocer el interés por nuestro trabajo y el apoyo expresado por el Señor Presidente de la Asamblea General, Sr. Raúl Sendic. Agradezco también el apoyo que se me ha dado desde la Comisión Administrativa del Poder Legislativo, donde su Secretario, el Sr. Wilder Leal, ha estado siempre atento a resolver los múltiples pedidos que le formulo para el cumplimiento de nuestra tarea y para realizar diversas actividades y acciones (seminarios, publicaciones, intercambios) que surgen de la marcha del trabajo. En esa línea, un particular agradecimiento para la oficina de Fotoduplicación e Impresiones, que siempre han recibido con entusiasmo nuestros proyectos.

Mi reconocimiento a todo el equipo de la Oficina: Olga Alves, Estefanía Lodolini, Santiago Sosa, Tabaré Martínez, Ana Brian, Silvia Sturla, Mariana Iglesias, José Pedro Rossi, Alejandro Bonanni, Graciela Riephoff y César Baroffio. Además a Agustina Gari, quien honorariamente participa de la tarea. Han trabajado mucho para este informe y sin ellos no hubiera podido procesar toda la información e ideas que aquí se reflejan.

Pero vaya muy especialmente el agradecimiento a quien ha sido desde el inicio de la oficina su asistente general, *alma mater* y motor constante: la Sra. Olga Alves. En breve, pese a nuestra resistencia, se acogerá a los beneficios jubilatorios. Ha sido un silencioso ejemplo de entrega plena a la función pública, aunando inteligencia, dedicación, solidaridad y eficacia. El funcionamiento de la oficina, en muy alta medida, se los debemos a ella. Le agradezco mucho todo lo que nos ha dado -al equipo, a la Oficina, al Parlamento y a las miles de personas cuyas inquietudes canalizó en sus años de trabajo aquí- y le dedicó el esfuerzo e ilusión contenidos en estas páginas que ayudó a concretar.

Finalmente, muchas gracias a todas las instituciones que nos han aportado información para este reporte y las personas privadas de libertad y sus familias que nos brindaron sus testimonios y confían que esta tarea ayude a ampliar sus horizontes.

Dr. Juan Miguel Petit  
COMISIONADO PARLAMENTARIO PENITENCIARIO

# I EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO

La Ley N° 17.684 establece las funciones del Comisionado Parlamentario, otorgándole un conjunto de atribuciones amplias y variadas que lo constituyen en un *ombudsman* especializado en el ámbito penitenciario y en las temáticas relacionadas con la privación de libertad.

Herramienta del Poder Legislativo a quien debe asesorar en su función de control del cumplimiento de la normativa vigente (art. 1). Su campo de actuación es “la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial”, compitiéndole “la supervisión de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado”.

El art. 2° de la referida ley establece las atribuciones del Comisionado Parlamentario, las que abarcan un amplio espectro: la promoción de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, solicitar información y formular recomendaciones sobre la temática, recibir y procesar denuncias, inspeccionar los establecimientos carcelarios, preparar estudios e informes temáticos, pedir información a organismos públicos u organizaciones vinculadas a la realidad penitenciaria, presentar recursos de amparo, *habeas corpus* o denuncias penales cuando las circunstancias lo ameriten, cooperar con organismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Además, como en el presente ejercicio, rendir un informe anual a la Asamblea General.

En otras palabras, el funcionamiento de la institución implica varias modalidades de trabajo: el monitoreo del Sistema Carcelario (seguimiento de su estado de situación recepción y gestión de quejas y denuncias, ya sea sobre las condiciones generales de reclusión como de negaciones o afectaciones individuales de derechos), la promoción de los derechos humanos (acciones que por diversas vías, desde denuncias hasta actividades de sensibilización, vuelvan

más conocidos y accesibles los derechos humanos: educación, salud, cultura, etc.) y la realización de investigaciones y estudios sobre temas específicos.

Monitoreo, promoción e investigación son, entonces, los tres pilares básicos de la tarea.

El monitoreo se efectúa a partir de visitas que la oficina realiza de manera programada a todos los establecimientos. Debemos entender por visita la presencia de uno o más integrantes de la oficina por más de dos horas en un establecimiento, en el cual se desarrollan actividades que permiten conocer su estado de situación: recorridas, entrevistas con internos individuales o grupales, realización de relevamientos, observación de las instalaciones y del funcionamiento del lugar, diálogo con las autoridades y funcionarios. El monitoreo también se realiza a partir de planteos, denuncias o solicitudes que recibe la Oficina, ya sea de internos, de sus allegados o de otras fuentes.

La promoción de los derechos humanos se cumple a través de actividades de difusión, intercambio o sensibilización sobre temas que se considera estratégicos para el buen funcionamiento del Sistema Penitenciario o que remiten a dimensiones que es necesario abordar. Estas acciones se realizan con internos (talleres, reuniones grupales, circulación de materiales), con familiares u organizaciones sociales.

Las investigaciones o estudios se efectúan sobre temas emergentes o estructurales que se consideran de urgente atención o estratégicos para el desarrollo de un Sistema Penitenciario basado en los derechos humanos.

El Comisionado Parlamentario es, por lo tanto, un agente de derechos humanos que cumple un rol preventivo (detectando problemas, descubriendo dificultades o atendiendo situaciones que sin atención podrían generar daños o desconocimientos de derechos) y un rol reactivo de respuesta, canalizando denuncias, quejas o planteos ante hechos que, potencialmente, pueden ser dañinos para las personas.

Tal como lo establece la Ley. 17.684, sus herramientas son las típicas de los mecanismos *ombudsman*: solicitud de información, presentación de denuncias (judicialización de los casos), planteo de recomendaciones, relacionamiento interinstitucional con las partes involucradas, presentación de informes.

Es a partir de estos instrumentos y de la interlocución con diversas contrapartes institucionales y sociales, que el Comisionado Parlamentario colabora para que el Parlamento tenga una importante presencia en un tema de alta

sensibilidad, asesorándolo en su función de contralor y trazando líneas para la construcción de políticas públicas.

En la tarea cotidiana, estas funciones hacen que la observación (monitoreo) del sistema oscile entre el caso particular -concreto y urgente-, y la situación general -estructural-, del sistema. Los casos individuales son los que permiten entender la situación general. La atención de los mismos revela, muchas veces, las carencias generales existentes y cuestiones sobre cuáles son los mejores mecanismos para avanzar hacia un sistema penitenciario integral, eficiente y rehabilitador. El diálogo con las contrapartes, el planteo de recomendaciones, solicitudes concretas de solución, buenos oficios y mediaciones, son sin duda pasos de todos los días. Cuando el sistema todavía no tiene las respuestas adecuadas -por falta de recursos materiales, técnicos y por malas condiciones de reclusión- el camino es aportar para la construcción de políticas públicas que permitan avanzar en la calidad garantista del sistema. Pero también, y de acuerdo a lo previsto por la Ley. N° 17.684, la judicialización de las situaciones es, a veces, necesaria. Esto es claro en los casos de hechos con apariencia delictiva. Además, es pertinente en los casos de derechos que, inequívocamente, están en riesgo o están siendo negados -por ejemplo: ausencia de acceso a tratamientos de salud mental, adiciones, educación, capacitación, trabajo-. El recurso de amparo, dentro de las atribuciones legales conferidas, es una herramienta posible para zanjar graves situaciones.

Cabe señalar que, en 2002, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el cual fue ratificado por Uruguay en 2005, y que establece la creación de mecanismos nacionales de prevención de la tortura. La Ley 17.684, carta orgánica del Comisionado Parlamentario, fue aprobada el 14 de agosto de 2003, dando al Comisionado Parlamentario todas las atribuciones típicas de un “mecanismo nacional de prevención de la tortura”: independencia funcional, idoneidad técnica, visitas periódicas a centros carcelarios, autonomía técnica total, recepción de denuncias y formulación de recomendaciones, acceso a toda la información relativa a las personas privadas de libertad, acceso a todas las cárceles y sus instalaciones<sup>1</sup>.

.....

1 Ver Informe de Evaluación y Actuación 2013, Comisionado Parlamentario.

La instauración de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, con mandatos de promoción y protección de los derechos humanos en todas las áreas, cuya ley de creación establece que “tendrá la función de mecanismo nacional de prevención de tortura”, implica que el país tenga, al momento, un mecanismo nacional de prevención plural, situación expresamente prevista en el Protocolo contra la Tortura (arts. 3 y 17), conformado por el accionar del Comisionado Parlamentario por un lado (especializado en el sistema penitenciario de adultos) y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y su Mecanismos Nacional de Prevención, en múltiples áreas temáticas de cobertura (comisarías, justicia juvenil, salud mental, cárceles, instituciones de infancias). Teniendo en cuenta la importancia de la tarea, el volumen de la misma, la limitación de recursos y que ambas instituciones tienen naturaleza parlamentaria, es de fundamental importancia la coordinación y sintonía de estos dispositivos. Tanto para evitar contradicciones como para mejorar la cobertura. En ese sentido, venimos manteniendo reuniones de trabajo sobre el tema con el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, intercambiando información y realizando reuniones para analizar y canalizar casos con sus equipos de trabajo. También tenemos una constante comunicación con el Área de Denuncias y con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución.

La tarea del Comisionado Parlamentario tiene como plataforma normativa, desde la cual observar el Sistema Penitenciario, el conjunto de normas nacionales (Constitución, leyes, reglamentos y decretos) e internacionales (Pactos, Convenciones internacionales y regionales, recomendaciones del Sistema Internacional de los derechos humanos) que regulan la privación de libertad desde una perspectiva de derechos humanos.

Sin dejar de lado esta constelación de normas, hemos tomado las recientemente renovadas Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la protección de los reclusos, más conocidas como “Reglas Mandela” y aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015, con el voto de Uruguay. Estas normas constituyen un “piso mínimo” que todas las cárceles deberían cumplir. Son una referencia, un documento claro y conciso, que refleja el acuerdo de la comunidad internacional sobre las funciones básicas que un sistema penitenciario debe cumplir para poder reinsertar socialmente a quienes han delinquido. Si bien no se trata de una “convención” ratificada por

el Parlamento, su fuerza moral a nivel mundial hace de estas normas, desde la década del 50 y mucho más ahora luego de un participativo y global proceso de actualización, una referencia ineludible.

Asumiendo que se trata de una herramienta útil para medir la realidad penitenciaria y para favorecer medidas concretas para su modernización, hemos elaborado un “Monitor para valorar la aplicación de las Reglas Mandela”, que hemos comenzado a utilizar en nuestras visitas a los centros penitenciarios y que se anexa a este documento. Este “Monitor” es un instrumento para tener información objetiva y comparable en nuestras visitas a los centros penitenciarios.





## II ACTIVIDADES REALIZADAS

Los primeros pasos, luego de iniciar la tarea, estuvieron orientados a conformar el equipo de trabajo y consolidar la oficina. Ante la importancia que el tema penitenciario tiene en el país, una de las metas del período es institucionalizar el trabajo de la Oficina, lo que venimos realizando con la elaboración de un Plan Estratégico y Planes Anuales de trabajo<sup>2</sup>.

El equipo de la oficina está conformado por 10 personas en régimen de pase en comisión, contando actualmente con cuatro abogados, una licenciada en trabajo social, un gestor en salud, un sociólogo, un psicólogo, una traductora, dos administrativas (una de ellas se jubila este semestre) y una voluntaria especializada en derechos humanos.

A los efectos de fortalecer esta Oficina, junto al Área de Construcción de Software, dependiente de Informática Parlamentaria, se elaboró un sistema de fichas digitales de manera de contar con los datos de la población asistida informatizados y accesibles *on-line* para todos nuestros asesores. Esto mejora el manejo de los casos, la rapidez para dar respuesta y optimiza el seguimiento de las situaciones, permitiendo elaborar estadísticas sobre las actuaciones concretadas.

Asumiendo la amplitud del mandato legal de “promover los derechos” de las personas privadas de libertad y trabajar por su inclusión social, mantuve reuniones con diversas instituciones vinculadas al tema a los efectos de recabar sus impresiones sobre la situación del Sistema Carcelario y analizar temas de común interés. Entre otras instituciones, sostuve reuniones con titulares y jefes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, el

---

2 Plan estratégico del Comisionado Parlamentario, 2017-2020, Plan Anual 2017. También serán presentados ante la Comisión Administrativa a los efectos funcionales y de recursos que sean pertinentes.

Consejo Directivo Central (CODICEN) del Sistema Educativo, el Rector de la Universidad de la República, el Prorector de Extensión de la Universidad de la República, el Decano de la Facultad de Derecho, el Intendente de Montevideo, la Universidad del Trabajo (UTU), la Administración de los Servicios de Salud del Estado y su Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables, la Suprema Corte de Justicia, Fiscalía de Corte, Defensoría de Oficio, Corte Electoral, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia, Dirección de Educación del Ministerio de Educación, y diversas organizaciones no gubernamentales y empresas interesadas en el tema.

Entre estas reuniones cabe destacar las mantenidas con el Ministerio de Desarrollo Social y su Área de Poblaciones Vulnerables, con quienes se analizó la importancia de contar con programas de apoyo social a las familias de alta vulnerabilidad con sus figuras parentales privadas de libertad; con el CODICEN, donde conversamos sobre la importancia de reforzar la presencia educativa en las cárceles; con la Presidenta de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, donde planteamos la necesidad de que la cobertura de salud de su sector llegue a toda la población penitenciaria y con la Corte Electoral, donde planteamos que los privados de libertad que no tienen inhibidos sus derechos políticos, puedan ejercerlos<sup>3</sup>.

En todos los casos, además de la vinculación institucional y el intercambio de información, tratamos de cumplir el típico rol de catalizador de los mecanismos *ombudsman*, aportando planteos y posibles vías de apoyo a la reforma penitenciaria.

A los efectos de favorecer la acumulación de actores y generación de ideas para dicha reforma, impulsamos el Espacio de Innovación Penitenciaria, un ámbito de intercambio y debate entre autoridades, organizaciones sociales y académicos. A la fecha, se han realizado cuatro encuentros del Espacio de Innovación Penitenciaria, tres de ellos realizados en Montevideo (sobre buenas prácticas, educación en cárceles y sobre el rol de empresas y sindicatos) y

.....

3 Cabe recordar que la necesidad de cumplir con el mandato constitucional sobre el derecho a la participación electoral de los privados de libertad ha sido planteado tanto por la Institución Nacional de Derechos Humanos como por el anterior titular del Comisionado Parlamentario, Dr. Álvaro Garcé.

otro en Rivera (sobre el rol del sistema penitenciario). Fueron realizados con el apoyo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y Naciones Unidas Uruguay.

Procedimos a imprimir las “Reglas Mandela” para asegurar su difusión en el Sistema Penitenciario (ya se realizaron varias re impresiones y las Reglas están llegando a todos los centros penitenciarios) y realizamos un seminario de presentación del documento con participación de entidades públicas y de la sociedad civil.

Junto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Naciones Unidas Uruguay, y la Escuela de Gobierno del Parlamento, realizamos un cursillo sobre las “Reglas Mandela” a todos los directores de establecimientos penitenciarios del país. Para su realización, fue fundamental el apoyo del Instituto Nacional de Rehabilitación, facilitando la participación de más de 30 directores y mandos técnicos del sistema.

Consolidar, fortalecer e institucionalizar la Oficina del Comisionado Parlamentario, de manera que pueda cumplir un servicio eficiente al Parlamento, requiere aprender de buenas prácticas de experiencias institucionales similares. Para ello, por ejemplo, contactamos a la Procuración Penitenciaria de la Nación, institución del Parlamento de la Nación de la República Argentina, que realiza un monitoreo similar al del Comisionado Parlamentario pero en toda la población penitenciaria federal argentina, con una trayectoria técnica y una densidad de su cobertura reconocida internacionalmente. A partir de esos encuentros, el 15 de setiembre de 2016, firmamos un convenio de cooperación interinstitucional destinado a la capacitación técnica de nuestros respectivos equipos y a la identificación de buenas prácticas de protección y promoción de los derechos humanos en las cárceles, aplicables en ambos países del Río de la Plata. Dos asesores de nuestra Oficina realizaron una pasantía de una semana en la Procuración Penitenciaria capacitándose sobre estadística penitenciaria y auditoría de centros penitenciarios. Ahora, gracias al apoyo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional de la Presidencia de la República (AUCI) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, podemos contar con un Programa de Cooperación de dos años que permitirá capacitar nuestro personal, recibir colegas de la Procuración Penitenciaria Argentina para conocer *in situ* nuestras modalidades de trabajo, sistemas de información y prácticas de monitoreo, como asimismo realizar actividades académicas conjuntas.

Como parte de nuestra tarea de promoción de los derechos humanos hemos acompañado diversas iniciativas que actores acercaron a nuestra mesa de trabajo. Así, apoyamos un concurso de poesía realizado en varios centros penitenciarios que, organizado por el grupo Zona Poema, constituyó un importante hito al mostrar masivamente que también hay derechos culturales a ser desarrollados en las cárceles. El libro con los trabajos seleccionados del concurso, fue impreso por el Parlamento y distribuido en el Sistema Penitenciario. También apoyamos diversas actividades sociales, educativas y deportivas de instituciones externas y, muy especialmente, impulsamos el accionar de empresas interesadas en ofrecer cupos laborales para personas que habían estado privadas de libertad, manteniendo reuniones con las mismas y conectándolas con las autoridades correspondientes.

Las visitas a las cárceles son, desde la época de los reformadores, el mecanismo idóneo para prevenir abusos, condiciones de reclusión indignas y para acercar las cárceles al mundo exterior. Las visitas a las cárceles son el elemento central de la tarea del Comisionado Parlamentario.

La Oficina cuenta con un Plan Programado de visitas, las que tienen un eje central en los establecimientos del Área Metropolitana, donde se reúne la mayor parte de la población penitenciaria total: COMCAR, Penal de Libertad, Canelones, Centro Metropolitano Femenino. Durante las visitas se recorren, preventivamente y en clave diagnóstico-informativa, diversos lugares de los establecimientos (economato, celdarios, sectores educativos, servicio médico, sectores productivos); se realizan entrevistas con internos (solicitadas por ellos o que surgen espontáneamente en la visita), con los delegados, con funcionarios, con los responsables del centro. Estas revistas dan lugar a una devolución de las mismas a las direcciones de los establecimientos, o a la elevación de notas a las autoridades, comunicaciones al Parlamento, Comisión Bicameral de Seguimiento de la situación carcelaria, o acciones judiciales (según los casos).

### III PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

#### EVOLUCIÓN

En los últimos 15 años el Sistema Penitenciario ha experimentado significativos cambios, algunos debidos a acciones estatales (políticas, desarrollos institucionales, leyes) y otros empujados por fenómenos sociales más o menos evidentes (consolidación de áreas de exclusión social, nuevas formas de violencia y delito, expansión de las adicciones, problemas de salud mental, deserción educativa).

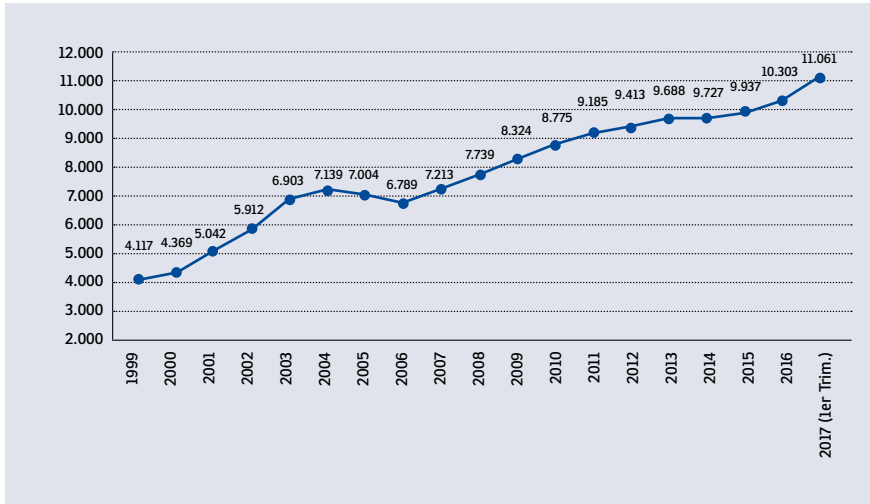
Más allá del innegable y exitoso esfuerzo en revertir la pobreza y la implementación de nuevas políticas sociales -sobre la base del histórico estado social de derecho uruguayo-, la población penitenciaria no ha dejado de aumentar. Allí radica hoy uno de los rasgos distintivos, una señal de alarma para Sistema Penitenciario: el constante crecimiento de la cantidad de personas privadas de libertad en el país.

Al reabrirse la democracia, en 1985, había unas 1.890 personas privadas de libertad; en el año 2000 había 4.369; en 2010 había 8.755 y en el primer trimestre de este año se promediaban las 11.061 personas presas<sup>4</sup>. O sea, por encima de momentos de crisis o bonanza y más allá de administraciones, el aumento de personas presas se ha vuelto una constante.

---

4 Datos de “Uruguay social en cifras” 2013 y datos del Ministerio del Interior.

**GRÁFICO 1: Evolución anual de la cantidad de personas privadas de libertad (1999-2017)<sup>5</sup>**



FUENTE: Elaboración propia en base a (OPP) Reporte Uruguay 2015 e información del Ministerio del Interior.

El índice de prisionización, cantidad de personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes, es medido en todo el mundo por el Instituto de Política Criminal e Investigación de la Universidad de Londres<sup>6</sup>. En un total de 223 países, encabezan la lista de países con más presos del mundo: Las Islas Seychelles, 799 presos cada 100.000 habitantes; Estados Unidos con 661; El Salvador con 574; Turkmenistan con 583 y las Islas Vírgenes con 542; según datos globales de 2015. Uruguay figuraba en el puesto 36, con 291 presos pero, según los datos actuales, Uruguay tiene hoy un índice de prisionización de unos 315 presos cada 100.000 habitantes, estando entre los primeros 30 países con más presos del mundo.

Para comparar, tomando como base los datos de 2015 (y dejando de lado los actuales datos uruguayos que nos muestran con un índice de prisionización

5 Los datos refieren a promedios anuales excepto en 2015 que tomamos el promedio de mayo a diciembre y en 2017 que tomamos el promedio del primer trimestre del año.

6 Ver [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)

más elevado todavía), en relación con el continente tenemos un poco menos de presos que Costa Rica, que tenía 352 cada 100.000 habitantes y Brasil que tenía 316. Pero tenemos más presos que Perú, que tenía 257 cada 100.000, que Colombia que registraba 236, México con 192, Argentina 167, Ecuador con 162, Bolivia con 130 y Guatemala con 129<sup>7</sup>.

De nuevo, más allá de las diferentes realidades de los países, todo indica que somos uno de los países en el continente americano que más usa la cárcel como respuesta a la violencia social. Es difícil argumentar que el altísimo índice de prisionización de Uruguay se debe a que seamos el lugar del continente con más violencia.

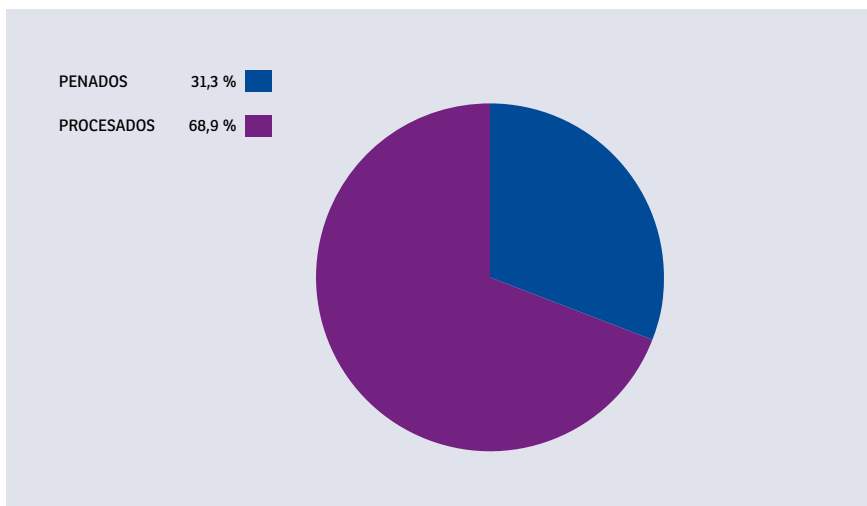
Tener un alto índice de prisionización no es una buena señal. La prisión, cualquiera sea su modelo y características, implica siempre la violencia de la privación de libertad y ruptura con el mundo exterior, con consecuencias también violentas sobre el entorno; en particular, los allegados más cercanos, familia e hijos (separación, empobrecimiento, abandono, trauma). Una alta prisionización es, además, una inyección de violencia a la sociedad, retroalimentando el proceso: a más población presa, peores procesos de socialización e integración social. La consecuencia: más delitos.

Explicar por qué el Uruguay, país de alta inversión social, de fuerte presencia de políticas públicas, sin conflictos civiles o choques étnicos o interreligiosos, con una de las mejores distribuciones del ingreso de la región, pese a todo, es uno de los que más presos tiene, es algo que excede estas páginas. Pero sin dudas que buscar una respuesta a ello es uno de los desafíos de la hora.

Otro de los rasgos negativos del Sistema Penitenciario, de larga data, es la abrumadora mayoría de personas privadas de libertad sin condena. Esto no solo significa una afectación de sus derechos, sino que constituye un factor de inestabilidad que daña al funcionamiento del propio sistema.

.....  
7      Ib idem

**GRÁFICO 2: Situación procesal de las personas privadas de libertad (Promedio de 2016)**



FUENTE: elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior.

La proporción de personas privadas de libertad penadas, en 2016, fue en promedio de 31,1%, frente al 68,9% de personas que aún no tenía pena. Estas proporciones se han mantenido relativamente estables en el último año.

## MARCO INSTITUCIONAL

La creación por Ley N° 18.719 de diciembre de 2010 del Instituto Nacional de Rehabilitación, constituyó un cambio fundamental en la historia del sistema penitenciario: el inicio de la conformación de un sistema nacional penitenciario. Hasta el momento, cada jefatura departamental de Policía tenía a su cargo la cárcel local. Esto impedía la aplicación de políticas nacionales uniformes. Ya en agosto de 2010, un Documento de Consenso de una Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública había establecido un marco para una política pública de seguridad que incluía pautas para la administración penitenciaria: “Reestructurar el sistema de privación de libertad tanto para adultos como para adolescentes. Es necesario, diseñar e implementar un sistema de privación de



libertad que no funcione como universidad del crimen ni perfeccionamiento de las redes de marginalidad. Se propone que las cárceles salgan de la competencia de la Policía Nacional”<sup>8</sup>. Había nacido la “Reforma Penitenciaria”.

### TRANSFORMACIONES

En el período 2010-2015 se concretaron importantes innovaciones. Por un lado se amplió la cobertura de la salud en el Sistema Penitenciario con personal de la Salud Pública: también la Ley de Presupuesto 18.719 creó, dentro de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Unidad Ejecutora “Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad”, la que debería organizar la asistencia de salud en las cárceles “en todos sus niveles de atención”<sup>9</sup>. Era una necesidad largamente postergada contar con servicios médicos que tuvieran plena autonomía técnica, de manera de no depender de la autoridad del centro de reclusión para realizar su tarea. Se inició el proceso de unificación del sistema penitenciario<sup>10</sup>. Se llevó adelante una política de construcciones de nuevos módulos y cárceles que bajó el hacinamiento y mejoró las condiciones de habitabilidad en algunos centros. Se construyeron, en el período, nuevas cárceles que sustituyeron algunos de los edificios en malas condiciones: Cerro Carancho en Rivera, Pense en Soriano, la cárcel de Rocha. La cárcel de Rivera, en particular, debe destacarse por su muy buen diseño, con celdas aireadas y con buena luz, espacios comunes en todos los pisos, buena dotación de aulas y áreas deportivas. La cárcel de Campanero, en Minas, se inauguró como una fuerte apuesta al trabajo y al régimen progresivo, con pequeñas casas de pre-egreso junto a un celdario nuevo y buenas posibilidades de relacionamiento y trabajo. Comenzó la incorporación de personal civil y especializado, el ingreso de “operadores penitenciarios”, inicialmente llamados a realizar una tarea educativa en los servicios. Se puso en marcha el Centro de Formación Penitenciario (CEFOPEN), con cursos dirigidos al nuevo personal que ingresaba a la función y a los que se encon-

.....

- 8 Documento de Consenso, Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, 10 de agosto de 2010.
- 9 Ley N° 18.719, Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones.
- 10 Recordemos que el proceso ya había sido iniciado por la anterior administración desde el Ministerio de Salud Pública.

traban en ella. En mayo de 2011 se clausuró el módulo conocido como “Las latas” del Penal de Libertad, que tenía inhumanas condiciones de reclusión y cuyo cierre había sido recomendado por el Relator de Tortura de Naciones Unidas, Manfred Nowak. En julio de 2013 se cerró la Cárcel Central, un lugar que siempre fue centro de polémicas sobre el trato que recibían quienes estaban allí y los motivos por los que eran derivados a esa unidad y no a otras dependencias. En su lugar se estableció un “Centro de ingreso, diagnóstico y Derivación”, dependiente de la Dirección Técnica del Instituto Nacional de Rehabilitación, destinado a recibir a los procesados y de acuerdo a su perfil derivarlos a las unidades correspondientes. Se inauguró la cárcel de Punta de Rieles. Se hicieron esfuerzos para combatir la corrupción en los grandes penales reforzando el control del ingreso con personal de la Guardia Republicana. Se puso en marcha el Polo Industrial en el COMCAR, que generó importantes puestos de trabajo para los internos de este establecimiento y abrió las puertas para el establecimiento de empresas y la instalación de talleres. En setiembre de 2011 se cerró el Establecimiento Correccional y de Detención para Mujeres (Cabildo) que se encontraba en pésimas condiciones, siendo trasladadas, las internas, a lo que era el Centro Nacional de Rehabilitación (ex Hospital Musto), hoy Centro Metropolitano Femenino. Se construyeron los módulos 10 y 11 del COMCAR, con espacios de uso común con la idea de que los internos estuvieran en su celda solo para dormir y tuvieran actividades fuera durante todo el día. Se aumentó la cantidad de internos que trabajaban o estudiaban, incrementándose la presencia de docentes del sistema educativo y de educadores del Ministerio de Educación en talleres de educación no formal. En este contexto comenzaron a crecer experiencias innovadoras en varios centros. Se reorganizaron los centros penitenciarios de manera de contar en su estructura con subdirecciones administrativas, técnicas y operativas, por debajo de la dirección general de cada lugar. En múltiples documentos y presentaciones, las autoridades señalaron que se trataba de una transformación con una perspectiva de derechos humanos, pese a los problemas todavía pendientes<sup>11</sup>.

.....

11 “Buenas prácticas en el sistema penitenciario: Avances en la protección de los derechos humanos”, 2013, Ministerio del Interior 2013. “Reforma penitenciaria. Plan, acción y evolución”, Ministerio del Interior, 2012. “Los caminos a la libertad”, Ministerio del Interior, 2014.

El Instituto Nacional de Rehabilitación fue creado por la Ley de Presupuesto N° 18.719 de 2010, sustituyendo a la vieja Dirección Nacional de Cárceles. Luego, en agosto de 2011, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional, que no tuvo tratamiento legislativo. La necesidad de que el Instituto Nacional de Rehabilitación tenga su “carta orgánica” y refleje allí las políticas de asistencia y rehabilitación fue planteada desde diversos ámbitos. También se plantearon alternativas a la norma elaborada por el Poder Ejecutivo por parte de Serpaj y la organización internacional Ludwig Boltzmann-Atlas of Torture, que preside el experto y ex relator sobre Tortura, Manfred Nowak<sup>12</sup>. Actualmente, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación están trabajando en un nuevo texto a remitir al Parlamento para definir las potestades, objetivos y políticas a seguir desde el Instituto Nacional de Rehabilitación.

Cabe anotar que en la última Ley de Presupuesto, los artículos dedicados al Instituto Nacional de Rehabilitación fueron sumamente escuetos: ocho artículos. El artículo 168 establece que el Ministerio del Interior deberá constituir una comisión para “la transformación del Instituto Nacional de Rehabilitación” en un organismo descentralizado. Esa comisión funciona con integrantes de la Dirección General del Ministerio del Interior y del gabinete de la sub Dirección Nacional Técnica del Instituto Nacional de Rehabilitación<sup>13</sup>.

Es destacable que la citada norma no incluyó mayores novedades para el Instituto Nacional de Rehabilitación, ni estructurales, escalafonarias o presupuestales. Se crearon 154 cargos de operador penitenciario grado dos, 30 de operador grado cuatro, siete de subalcaide y cinco de alcaide, adecuaciones salariales, una compensación por compromiso de gestión para los responsables de las unidades de internación y rubros para horas docentes del Centro de Formación Penitenciario. Teniendo presente que la reforma venía en pleno despegue, luego del empuje 2010-2015, es llamativo que esta instancia presu-

.....  
12 Ver “Anteproyecto de ley de ejecución y funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación”, Ludwig Boltzmann Institute-Atlas of torture, Servicio Paz y Justicia, Unión Europea, Montevideo 2012.

13 En la misma línea de dotar autonomía al Instituto Nacional de Rehabilitación coincidieron todos los partidos políticos en la serie de reuniones que mantuvieron, convocados por el Presidente de la República, durante 2016.

puestal no haya reflejado el despliegue orgánico y programático de quien está llamado a consolidar los cambios iniciados: el Instituto Nacional de Rehabilitación. En 2016, los nuevos mandos del Instituto Nacional de Rehabilitación prepararon un nuevo Plan Estratégico para el resto del período con detalle de metas y pasos a seguir.

## LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN URUGUAY

Repasando los pasos dados, entre 2010 y 2015, bien puede decirse que constituyeron un mojón histórico en el sistema penitenciario, abriendo las puertas a un cambio de gran magnitud.

Sin embargo, tanto en 2015 como en 2016, el sistema siguió presentando problemas muy serios.

Pese al impulso inicial reformador, la falta de un plan nacional penitenciario o de un modelo de rehabilitación llevado a todos los ámbitos, ha facilitado una enorme heterogeneidad, donde coexisten realidades contradictorias. Desde cárceles abiertas con muchas actividades, a centros donde solo hay encierro en una celda, puede verse de todo. Ello no es debido al perfil de la población sino a la presencia o ausencia, en el lugar, de programas y personal dispuesto a implementarlo. Esto puede decirse de la comparación entre diversos centros, pero también de lo que ocurre dentro de un mismo centro. En la misma unidad donde se prepara un grupo de teatro o funciona una buena biblioteca, puede llegar a encontrarse un sector de la población que solo sale al patio una vez por semana. Maldonado es un ejemplo de centro donde se vive esa dualidad: logró plasmar un buen centro educativo, incluso con acuerdos para la formación de nivel terciario, pero también tiene módulos muy violentos con aislamiento y mínimas actividades de rehabilitación.

La debilidad del sustento técnico de las intervenciones es muy grande. El equilibrio entre lo custodial y educativo no está claro en muchos lugares. Tampoco existen planes individuales de trabajo para los internos. El estudio de las carpetas de las personas privadas de libertad, que están en el área jurídica de cada centro, muestran que las personas pasan por los centros sin recibir suficientes aportes para enriquecer o reorientar sus vidas. Incluso personas que pasan años en la cárcel, a veces, poco reciben de ellas. Si bien se incorporaron áreas técnicas a los centros, suelen ser las áreas con menos personal. Esto

impide la presencia de equipos técnicos capaces de implementar actividades o planes según las necesidades de los internos del lugar.

La falta de operadores penitenciarios que los acompañen hace que los internos no puedan desplazarse a otros espacios diferentes a la celda: aulas, talleres, sector deportivo, salones de convivencia, emprendimientos productivos.

La suma de estos dos factores es letal: la cárcel se vuelve encierro en la celda; o sea, aislamiento. Aislamiento de los demás, del mundo y, con ello, de la posibilidad de volver a la sociedad con chances de vivir en libertad.

Para buena parte de los internos del sistema, la privación de libertad se vuelve un espacio de tiempo sin sentido. Luego del procesamiento, los internos son derivados a un centro penitenciario sin que la mayoría tenga una instancia en que se plantee el objetivo a buscar, durante el tiempo que estará allí. Un librito que se daba a los internos explicando sus derechos y obligaciones, dejó de distribuirse. Sin objetivo, la pena que ya es aflictiva de por sí, se vuelve solo violencia. La cual, cuando el entorno es nulo en su propuesta y adverso en sus condiciones de convivencia, se vuelve un espiral descendente hacia nuevas formas de deterioro.

Las Reglas Mandela<sup>14</sup> establecen el “principio de normalización” como eje para que una cárcel sea eficaz en su objetivo integrador. Esto es, que la vida en prisión sea lo más parecido a lo que ocurre en el mundo exterior. Es imposible recrear las condiciones de la vida en libertad (circulación, actividades, relaciones interpersonales) sin contar con el equipo técnico y el personal que permita sostener un proyecto (una organización de la vida compartida hacia una finalidad) que se vuelva realidad en la vida cotidiana. No alcanzan tampoco las actividades puntuales. Una interna de una cárcel departamental, mientras nos mostraba algunos productos panificados que habían elaborado, nos dijo: “Acá de lo que tenemos hambre, es de hablar”. Pues sí, asegurar condiciones que permitan hablar, tener “otros”, relacionarse en armonía, compartir la convivencia, discutir y negociar, es lo que abre caminos de reinserción.

Buena parte del sistema carece de una propuesta de rehabilitación para quienes llegan a él. Lo que no es inocuo, sino un agravamiento de la situación

.....  
14 Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Editadas en Uruguay por la Institución Nacional de Derechos Humanos y el Comisionado Parlamentario Penitenciario.

psicosocial de la persona, que egresará del mismo en peores condiciones que cuando ingresó. El daño no es solamente a él, también a su familia.

Hay ausencias de recursos técnicos muy importantes. Faltan peritos en el Centro de Clasificación y Diagnóstico -cuya conformación es, sin dudas, una buena iniciativa- y eso lleva a que las entrevistas no tengan la amplitud necesaria. Son muy débiles las oficinas jurídicas de las cárceles, lo que hace que todos los trámites, internos y judiciales, de los internos se demoren. Esto genera tensiones, malos entendidos y angustias; muchos de los derechos de los internos se pierdan en una maraña de papeles. Múltiples veces, la sanción es la única herramienta ante malas expresiones o protestas de los internos, no utilizándose otras posibilidades como la mediación, acuerdos reparadores o, incluso, en casos nimios, el sencillo diálogo superador de roces y fricciones. Si bien han existido nuevas construcciones que bajaron de manera importante el hacinamiento existente hace algunos años, salvo en algunos casos como la cárcel de Cerro Carancho de Rivera, los espacios de socialización, educación o cultura son muy poco estimulantes.

Pero debe señalarse que hay una creciente cantidad de funcionarios (técnicos y no técnicos) que todos los días llevan adelante una enorme tarea de apoyo humano, compromiso educativo y de generación de buenas condiciones de trabajo y diálogo con los internos. La tarea es agotadora para ellos cuando faltan recursos esenciales. En algunos centros las condiciones han mejorado y se estimula al funcionario que propone y se esfuerza por crear un clima constructivo.

## **LAS CARAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO**

Puede decirse que más del 70% del Sistema Penitenciario presenta muy malas o malas condiciones de reclusión, donde el aislamiento es habitual, la convivencia es pobre y está cargada de violencia y riesgo de vida, y donde la oferta de posibilidades socioeducativas es casi inexistente.

Como contracara, hay centros que han logrado muy buenos niveles de convivencia y sostienen un buen relacionamiento entre los internos donde se implantan, de manera sostenida, actividades diversas. En estos centros, las direcciones tienen una actitud proactiva, saliendo hacia la comunidad en búsqueda de apoyos externos, ya sea institucionales (entes públicos que ingre-

san al lugar y brindan servicios educativos, culturales) o de la sociedad civil (voluntarios y organizaciones que instituyen actividades diversas, deportes, teatro, artesanías, talleres literarios). En los centros donde se logra implantar una buena convivencia y los equipos técnicos y operadores logran sostener un sano relacionamiento, se genera un efecto de “rebote positivo”. El lugar gana en la consideración de la comunidad y atrae nuevos interesados.

Para visualizar este panorama heterogéneo con más detenimiento estimamos algunos factores en cada una de las Unidades de Internación, contabilizando a cuántas personas afectan las distintas condiciones de reclusión. Nos centramos, particularmente, en considerar su situación respecto al hacinamiento, el encierro, las actividades, las condiciones edilicias y las oportunidades de rehabilitación. Del análisis de este ejercicio resulta que el sistema puede dividirse, a grandes rasgos, en casi tres tercios que describen condiciones y oportunidades muy distintas para la rehabilitación.

**TIPO 1.** Hay un conjunto de centros donde las condiciones de reclusión son extremadamente malas. En ellos se verifica hacinamiento, malas condiciones de la celda, escasas o nulas actividades de rehabilitación, encierro en la celda con salidas que no superan un par de horas por semana, contextos violentos, enfrentamientos entre grupos, dificultades para el acceso a la salud incluyendo salud mental, mal contexto físico y funcional para recibir a la visita, mal acceso al mundo exterior, ambiente deprimente, mala higiene, muy malos sanitarios, inodoros en mal estado y compartidos, mala alimentación, ausencia de funcionarios, ausencia de educadores, nulo trabajo social con los internos, ninguna acción educativa o terapéutica sobre las adicciones, un clima explosivo, abuso sexual, frecuentes presiones o actos extorsivos entre los internos en una situación general de descaecimiento, deshumanización y total falta de estímulos. Lamentablemente, en algunos de estos espacios existen diversas formas de corrupción, con funcionarios que no reaccionan ante estas situaciones, se aprovechan de la misma o incluso estimulan diversas ilegalidades. También hay, aún en los peores contextos, buenos funcionarios que luchan en su espacio por defender la legalidad. Diariamente nuestra Oficina recibe denuncias de familiares o internos desesperados por las amenazas que reciben o los hechos de violencia. Es ilustrativo que el servicio de Salud SAI-PPL, registró en 2016, en COMCAR, 1.800 heridos (lo que significaría cuatro heridos por día, de lunes a domingo), en el Penal de Libertad 228 (menos de

uno por día) y en Cerro Carancho, Rivera, 360, casi uno por día. Se trata de casos de heridas que se denuncian y atienden<sup>15</sup>. Sabemos que muchas veces las heridas no se reportan por los internos, ya que tienen miedo a represalias de sus heridores, por lo que esta cifra formalmente registrada, muy elevada, es aún mayor en realidad.

Estas condiciones que se verifican en varios centros (Unidad N° 3 Penal de Libertad, celdarios N° 1 y 2, Unidad N° 4 COMCAR módulos 8, 10, 11 y 12, Unidad N° 5 Centro Metropolitano Femenino pisos 4 y 5, Unidad N° 7 Canelones Módulo 2 y celda externa, Unidad N° 13 Maldonado) constituyen un “trato cruel, inhumano o degradante”, y encuadran en la tipificación del artículo 16 de la Convención contra la Tortura, ratificada por Uruguay. La Convención obliga al Uruguay a “prohibir, en cualquier territorio bajo su jurisdicción, otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y que no lleguen a ser tortura”.

¿Por qué es trato cruel, inhumano o degradante? Porque esas condiciones son un dolor innecesario que no forma parte de la intrínseca aflicción que puede tener una pena, porque el daño que producen es innegable y evidente, porque esas condiciones niegan todo lo bueno que pueda tener cualquier ser humano para desarrollar. Son degradantes, además, porque su dureza es tal que es clarísimo que cualquier persona que permanezca tan solo unas horas o días en esos lugares, va a ver deteriorada su condición física, su salud mental, su ánimo, sus ganas de vivir y su manera de relacionarse con los demás.

Hemos sido cuidadosos al tomar esta definición. Podría también irse más allá y decirse que estas condiciones constituyen tortura. Hay buenos argumentos en la jurisprudencia y en la realidad para ello. Sin embargo, preferimos adoptar una definición -trato cruel, inhumano y degradante- en la cual encuadran sin discusión las condiciones de reclusión referidas. Además, acompañamos el planteo del Profesor Manfred Nowak, que en reciente texto<sup>16</sup> señala que lo que distingue tortura de tratos crueles, inhumanos y degradantes es que en la tortura hay “una intención” de provocar el dolor “con determinados fines”. Cuando eso no existe, pero las condiciones de reclusión son indignas, deteriorantes, violentas, negadoras de una convivencia mínimamente razonable,

.....  
15 Relevamiento realizado por SAI-PPL a pedido de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

16 “Prohibición de la tortura”. La distinción entre tortura y trato cruel, inhumano o degradante. En “All human rights for all. Vienna Manual on Human Rights”, Manfred Nowak, Karolina Januszewsky y Tina Hofstatter.



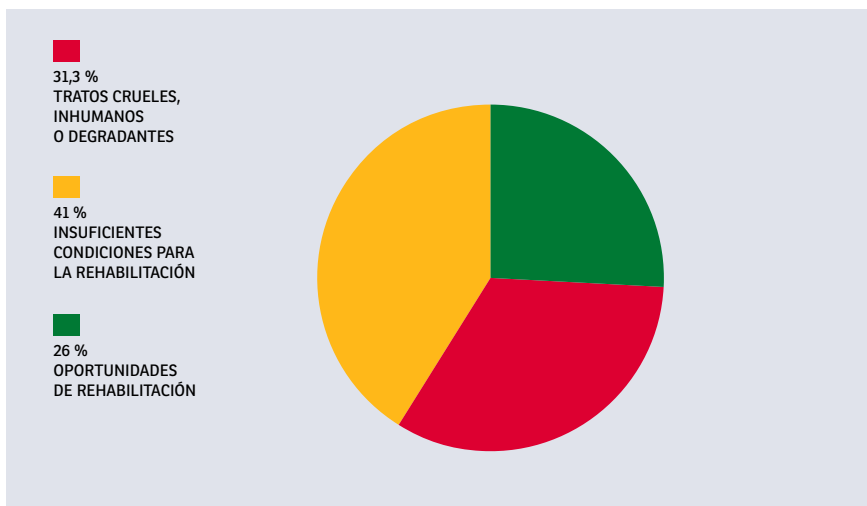
nos encontramos ante trato cruel, inhumano o degradante. “Duras condiciones de reclusión, sobrepoblación, falta de comida, agua, sanitarios, cuidados médicos, suelen provocar severo dolor o sufrimiento y pueden constituir, por tanto, trato cruel inhumano o degradante. El trato o los castigos degradantes, no tienen que alcanzar el mismo nivel de dolor agudo o sufrimiento (que la tortura), pero requieren un trato particularmente humillante”, señala el trabajo.

**TIPO 2.** Hay otro conjunto de centros donde las oportunidades para la rehabilitación son insuficientes. Aquí las condiciones no pueden calificarse de crueles o degradantes; sin embargo, son centros que tienen serias carencias para asegurar a sus internos un camino de reinserción social a partir de oportunidades de capacitación, buena convivencia, atención de sus necesidades psicosociales, culturales, deportivas, programas para adicciones, de desarrollo de habilidades o de resolución de conflictos. En algunos de estos centros hay actividades que dan respuesta parcial a la población, con personal y técnicos que hacen grandes esfuerzos y vuelcan gran dedicación, pero la debilidad del modelo institucional impide que eso llegue a toda la población del lugar. En esos centros cohabitan espacios correctos, de buena convivencia y otros con una notoria ausencia de un contexto de vida apto para la rehabilitación. Son lugares frágiles pues están en frecuente tensión lo que funciona bien y lo que falta. En algunos de ellos, el edificio conspira contra el desarrollo de actividades, otras veces es la falta de personal o técnicos, en otros la violencia sigue presente en buena parte de sus sectores. Estos centros pueden mejorar grandemente su calidad de propuesta en la medida que logren consolidar programas, impulsar una mejor vida cotidiana, obtener acuerdos con la comunidad que traigan actividades y emprendimientos, enriquecer la presencia de otras instituciones dentro de la cárcel ofreciendo oportunidades. Obviamente requieren recursos, personal, arreglos de infraestructura, pero también liderazgo y un plan estratégico con un nítido proyecto de centro. Como contracara, su situación de indefinición puede llevar a que, si las carencias aumentan, el día a día empeore y la creación de oportunidades de rehabilitación se aleje.

**TIPO 3.** Afortunadamente, también hay centros con buenas oportunidades de rehabilitación. Son centros que han logrado crear una coexistencia con

posibilidades de rehabilitación. La convivencia es buena y la violencia poco frecuente, de manera que allí se pueden generar iniciativas y proyectos, tanto por impulso de los internos como de las autoridades o de los funcionarios. Aún, en casos donde hay notorias carencias edilicias o, incluso, de personal, hay unidades donde se ha logrado impulsar un clima de trabajo y de búsqueda de soluciones para lo que cada interno puede hacer para mejorar su situación. Es notorio el rol de los equipos de dirección, que suelen buscar apoyos en la sociedad para suplir carencias y favorecer desde actividades deportivas a emprendimientos productivos. Son lugares que han dado señales de apertura a la comunidad y a la familia de los internos. Asimismo, se nota que estos centros o sectores “quieren ir a más”; sus responsables y funcionarios suelen tener proyectos, planteos para crecer y están abiertos a incorporar aportes externos. Buena parte de estos centros podrían “exportar” a otras unidades su experiencia y fortalezas. Son casos que deben ser cuidados y fortalecidos.

**GRÁFICO 3: Panorama de las condiciones de Rehabilitación del sistema penitenciario según cantidad de población**



FUENTE: Elaboración propia en base a las visitas regulares de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

**CUADRO 1: Panorama de las condiciones de rehabilitación según centros**

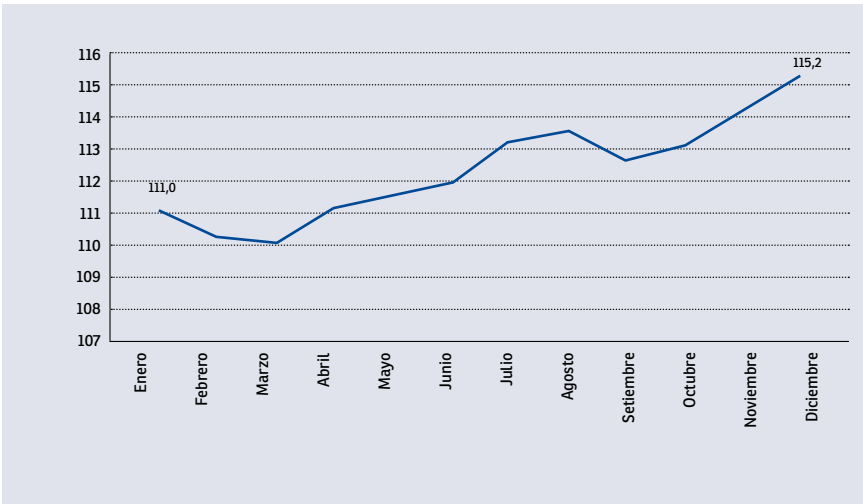
Unidad	Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes
Nº 3	Libertad - Celdarios 1 y 2
Nº 4	Santiago Vázquez - Módulos 8, 10, 11 y 12
Nº 5	Femenino - Pisos 4, 5 e Ingreso
Nº 7	Canelones - Módulo 2, Celda Externa y Sector BK
Nº 13	Maldonado - Sector A

Unidad	Insuficientes Condiciones para la Rehabilitación
-	Centro de Ingreso (CIDZM)
Nº 4	Santiago Vázquez - Módulos 3 (parcialmente), 4, 5 y 14
Nº 5	Femenino: Pisos 1 (Primarias y Oeste), 2 y 3 (Este y Oeste)
Nº 7	Canelones: Módulo 1 y Barracas
Nº 9	El Molino
Nº 10	Juan Soler (parcialmente)
Nº 12	Rivera
Nº 13	Maldonado (parcialmente)
Nº 14	Colonia
Nº 16	Paysandú
Nº 20	Salto (parcialmente)
Nº 21	Artigas (parcialmente)
Nº 22	Rocha
Nº 24	Soriano
Nº 25	Flores
Nº 26	Tacuarembó
Nº 29	Florida

Unidad	Oportunidades de Rehabilitación
Nº 2	Chacra Libertad
Nº 3	Libertad: Barracas y Contenedores
Nº 4	Santiago Vázquez: Módulo 3 (parcialmente), 6, 7 y 9
Nº 5	Femenino: Pisos 1 (Este) y 3 (Polo Industrial)
Nº 6	Punta de Rieles
Nº 8	Domingo Arena
Nº 10	Juan Soler (parcialmente)
Nº 11	Salto - Tacuabé
Nº 13	Maldonado (parcialmente)
Nº 15	Cerro Largo
Nº 17	Lavalleja
Nº 18	Durazno
Nº 19	Río Negro
Nº 20	Salto (parcialmente)
Nº 21	Artigas (parcialmente)
Nº 23	Treinta y Tres
Nº 27	Artigas - Pintado Grande
Nº 28	Rivera - Paso Ataque

## DENSIDAD

GRÁFICO 4: Evolución mensual de la densidad del sistema penitenciario en 2016<sup>17</sup>



FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior

La superpoblación carcelaria es uno de los factores que dificulta el desarrollo de programas de rehabilitación. Si la cantidad de personas internadas desborda el sistema, el colapso de los programas y actividades genera violencia interna.

Una de las maneras de evaluar la situación penitenciaria es con la medición de la “densidad” de población existente. Esto se hace tomando la unidad 100 como la cantidad de plazas disponibles y estimando en cuánto se supera o no, ese límite. Cuando se supera el índice 100, existe superpoblación. A partir del 120, existe “superpoblación crítica” o hacinamiento, lo que implica muy malas condiciones de vida y obstáculos enormes para cualquier programa de rehabilitación. Explica sobre el punto Elías Carranza, Director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD): “Los estándares de la arquitectura que se utilizan para la vivienda familiar establecen que ubicar

17 Se calcula como la cantidad de personas privadas de libertad sobre la cantidad de plazas (según declaración oficial) x 100.

más de dos personas en un mismo dormitorio no es conveniente. En el Sistema Penitenciario se trata de personas alojadas allí contra su voluntad, por lo general, desconocidas entre sí, muchas veces enemigas, que han sido privadas de libertad por una condena penal o porque están imputadas de la comisión de delitos, en muchos casos cometidos con violencia. En resumen, se trata de una población difícil, colocada en hacinamiento en condiciones muchos más complicadas que las exigidas por la arquitectura para las personas en general. Luego, cuando los motines y homicidios en las cárceles alcanzan límites alarmantes, solemos razonar que esto ocurre porque se trata de personas de naturaleza violenta que no tienen capacidad para la convivencia. La psicología experimental ha verificado que se genera agresividad y violencia, en los animales o en las personas, reduciendo su espacio mínimo vital o su espacio defendible<sup>18</sup>.

Si bien la estimación sobre la densidad y hacinamiento del sistema arroja señales importantes sobre el estado de cosas, debe tenerse presente que el concepto de “plaza” se refiere a la existencia de un cupo individual adecuado; o sea, debe incluir el correspondiente acceso al agua y baño. Actualmente, no existe un único criterio oficial formal que releve el número de plazas existente en todo el Sistema Penitenciario; se utiliza el reporte que realiza, independientemente, cada unidad<sup>19</sup>.

A veces, una forzada flexibilidad lleva a contar como una “plaza” lugares creados improvisadamente que no son un correcto alojamiento; por ejemplo, agregar colchones, colocar una cama más donde había un espacio en una celda colectiva o en espacios que estaban destinados a otros fines (en las duchas de un sector, como ocurre en Canelones).

Asimismo, la medición de la densidad refleja parcialmente la realidad, ya que no expresa cómo funciona un lugar ni toma en cuenta la disponibilidad de áreas para actividades. Así, las modernas tendencias tratan de utilizar los metros cuadrados disponibles por persona para evaluar si existe un contexto

.....

18 “Cárcel y justicia penal”. Elías Carranza, en “Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe”.

19 Hemos mantenido conversaciones con la Dirección Nacional Técnica del INR y con la Asesoría Penitenciaria del Ministro del Interior sobre el tema y se nos ha expresado que se está trabajando para unificar los criterios del Ministerio sobre cantidad de plazas disponibles y su actualización, para así tener un número definido y único de la densidad.

físico apto para la socialización o no. Es decir, la medición de la concentración penitenciaria debe complementarse con la valoración de espacios disponibles para actividades diversas, o bien evaluar el sistema por los metros cuadrados disponibles para cada interno.

**CUADRO 2: Densidad del sistema penitenciario según Unidad (Promedio Anual 2016)**

Unidad	Densidad	Unidad	Densidad
Nº 7 Canelones	151,5	Nº 26 Tacuarembó	187,6
Nº 4 Santiago Vázquez	134,7	Nº 20 Salto	158,4
Nº 10 Juan Soler	104,0	Nº 21 Artigas	122,1
Nº 3 Libertad	94,5	Nº 23 Treinta y Tres	121,7
Nº 6 Punta de Rieles	83,0	Nº 13 Maldonado	120,4
Nº 8 Domingo Arena	75,5	Nº 15 Cerro Largo	120,3
Nº 2 Chacra Libertad	60,3	Nº 17 Lavalleja	115,0
Nº 5 Femenino	53,8	Nº 16 Paysandú	114,7
Nº 9 Madres con hijos	43,3	Nº 18 Durazno	103,8
<b>TOTAL ZONA METROPOLITANA</b>	<b>110,9</b>	Nº 12 Rivera	100,2
		Nº 29 Florida	99,8
		Nº 24 Soriano	98,3
		Nº 22 Rocha	95,6
		Nº 14 Colonia	91,7
		Nº 19 Río Negro	89,0
		Nº 25 Flores	87,9
<b>TOTAL SISTEMA</b>	<b>112,3</b>	<b>TOTAL INTERIOR</b>	<b>115,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio de Interior

Aún, con los reparos mencionados en la medición de la densidad<sup>20</sup>, es indudable que la misma viene aumentando en el sistema en la medida en que no ha habido un crecimiento significativo de las plazas en los últimos años y, en cambio, la población del sistema ha venido aumentando sostenidamente.

Es preocupante la situación observada en varias unidades del interior en el 2016, particularmente, en Tacuarembó (187,6%), Salto (158,4%) y Artigas (122,1%). Según información preliminar de los primeros meses de 2017, la situación se ha agravado en varios centros del interior; son cada vez menos las unidades que se encuentran igual o por debajo de su capacidad máxima declarada y, en algunos casos, se registran valores que se acercan a duplicar la capacidad de alojamiento (Salto y Artigas). En la zona metropolitana, las situaciones más complejas estuvieron dadas en Canelones 151,5% y Santiago Vázquez 134,7%. En los primeros meses de 2017, la densidad en estos centros habría descendido, rondado valores cercanos al 120%.

## VIOLENCIA

Dice Victor de Correa-Lugo: “La cárcel es un castigo legal que no debe ser excusa para todo tipo de castigo”<sup>21</sup>. Lamentablemente, quien va a la cárcel suele sufrir, además del castigo legal de la privación de libertad, otra serie de castigo que proviene del propio incumplimiento del Estado en asegurar los demás derechos que no están acotados o cercenados (penados) por la ley y la sentencia del caso: educación, trabajo, cultura, deporte, salud, comunicación, etc.

Siendo el Estado el garante de los derechos humanos no hay duda que el primer derecho que debe asegurar es el que permite acceder a los demás: el derecho a la vida.

Tristemente, las condiciones de violencia que existen en muchas cárceles ponen en jaque ese derecho elemental. Un estudio realizado por nuestra

.....

20 Cabe agregar a las dificultades de medición señaladas, el aumento de 822 plazas reportadas por parte del Ministerio del Interior, en abril de 2017 (pocos días antes de la redacción de este informe), producto de la revisión del número de plazas en casi todas las unidades.

21 “El derecho a la salud en al cárceles”, Víctor de Correa-Lugo, en Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe.



oficina el año pasado<sup>22</sup> indicó que en el sistema penitenciario hay 20 veces más homicidios que en la sociedad en general.

El origen de la violencia, como en otros ámbitos, es la ausencia de contenidos que dignifiquen la cotidianeidad. La falta de actividades, de horizontes, de propuestas capaces de generar proyectos de vida y de espacios físicos adecuados genera un ocio compulsivo y fricciones constantes que vuelven un infierno la convivencia con los demás. Todo se vuelve motivo de puja y disputa, las diferencias más nimias dan motivo a enfrentamientos violentos. Las acciones y reacciones, las venganzas y las venganzas de las venganzas van acumulando odios entre grupos de personas. En los centros o módulos donde no hay intervención socioeducativa, esa furia crece y se potencia diariamente.

La brutalidad hacia el otro -las lesiones (“el puntazo”), el homicidio, a veces el homicidio en ocasión de un enfrentamiento- es expresión de esa atmósfera de violencia que todos respiran.

También es expresión de esa violencia, generada por la ausencia de derechos que anula a la persona, la depresión, el hundimiento individual en la carencia de “un lugar en el mundo”. Expresiones nítidas de esto son las lesiones autoinfligidas y el suicidio. El estudio realizado por nuestra oficina muestra que hay 6 veces más suicidios en las cárceles que en la sociedad abierta.

Así como las lesiones, el homicidio y el suicidio son efectos visibles de la violencia, hay otros efectos que no lo son. El sordo deterioro de las capacidades de las personas privadas de libertad sin programas socioeducativos y el impacto de la situación sobre sus familias y sus hijos, implica daños de larga duración y alcance, que golpearán a toda la sociedad.

Cárcel no tiene que ser necesariamente sinónimo de violencia o de muerte. Debería serlo de educación, de oportunidades, de restauración, de procesos de integración. Lamentablemente, una nota distintiva de buena parte de nuestro Sistema Penitenciario, debido a sus carencias, es la violencia. El año 2016 fue uno de los más brutales.

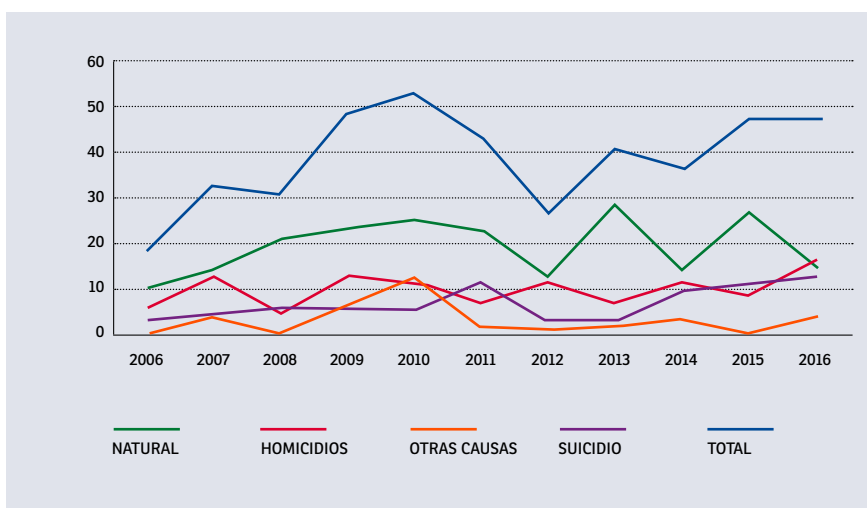
En efecto, durante el 2016 murieron en prisión 47 personas; 32 de esas muertes fueron por causas violentas: 16 homicidios, 13 suicidios y 3 casos de muertes en circunstancias violentas no aclaradas del todo (un interno que fugaba de la guardia y cayó desde lo alto en momentos en que según algunas

.....

22 Estudio sobre muertes en prisión, Comisionado Parlamentario 2016.

versiones recibía disparos no letales y según otras dio un traspie; un interno que cae desde un techo pero con testimonios que refieren a expresiones suicidas anteriores y persistentes; un interno electrocutado en una reja al querer tomar una botella que le alcanzaban de otro pabellón).

**GRÁFICO 5: Número de fallecimientos en prisión según causa de muerte (2006-2016)**



FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por el INR.

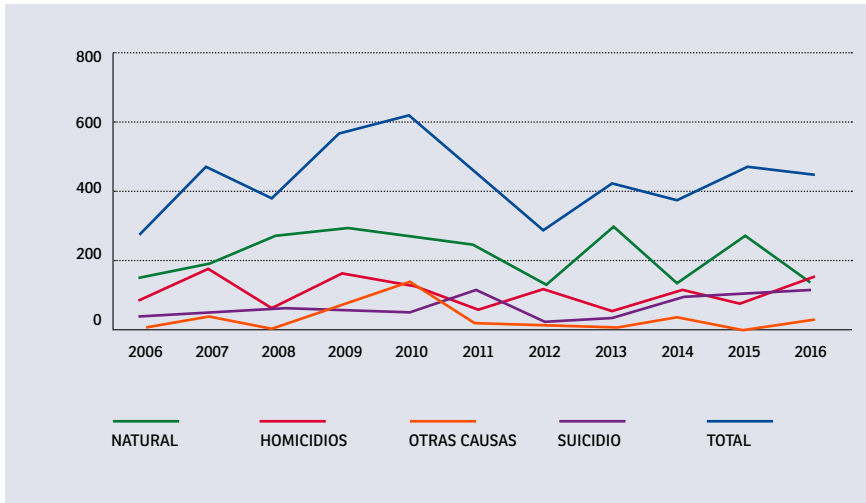
El año 2016 registra la mayor cantidad de homicidios de los últimos 11 años, pasando estos a ser la principal causa de muerte en prisión. Durante años lo habían sido las “causas naturales”; o sea, enfermedades. El año 2016 también marca la mayor cantidad de suicidios en prisión de los últimos 11 años. La señal es clara.

Además de las variaciones en términos absolutos, el análisis de la evolución de las muertes, debe tener en cuenta el aumento constante de la población carcelaria de la última década, lo cual puede observarse a través del Índice de Fallecimientos. Esto refleja con fidelidad lo ocurrido más allá del aumento o variación de la población penitenciaria. Si bien el 2016 presentó el valor máximo de homicidios en términos absolutos (lo cual es una señal importante), si consideramos el Índice de Fallecimientos vemos que se acerca al mayor valor

registrado en el período considerado, sin alcanzarlo<sup>23</sup>. Por otra parte, el 2016 presenta el mayor valor en el Índice de Suicidios, por lo que se trató del año con mayor cantidad de suicidios tanto en términos absolutos como relativos.

O sea, el 2016 fue un año cruento, acercándose a las cifras de los años con mayores muertes violentas en el periodo considerado, aun teniendo en cuenta las variaciones de la población total (índice cada 100.000 personas).

**GRÁFICO 6: Índice de fallecimientos en prisión (c/100.000) según causa de muerte (2006-2016)**



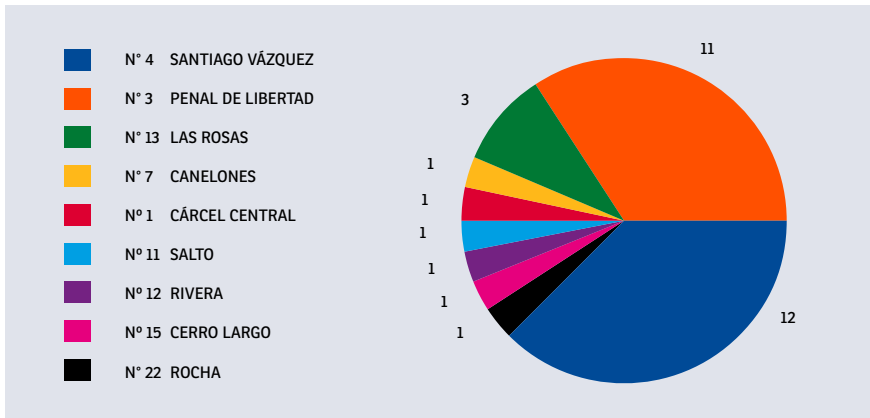
FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por el INR.

Las muertes cruentas (homicidios y suicidios) se concentran en los mega-penales: la Unidad N° 4 COMCAR y la Unidad N° 3 Penal de Libertad reúnen el 72% de las muertes violentas de todo el sistema y el 94% de todos los homicidios (casi todos los homicidios, excepto uno en La Unidad N° 13 Las Rosas). Esto vuelve

.....  
23 El mayor índice de homicidios ocurrió en el 2007. Además se puede señalar que el aumento de las muertes totales desde el 2012 aún no ha superado los valores del 2010, año de la máxima ocurrencia relativa y absoluta de las muertes en prisión (Es claro el peso que allí tiene en la ponderación el incendio de la cárcel de Rocha).

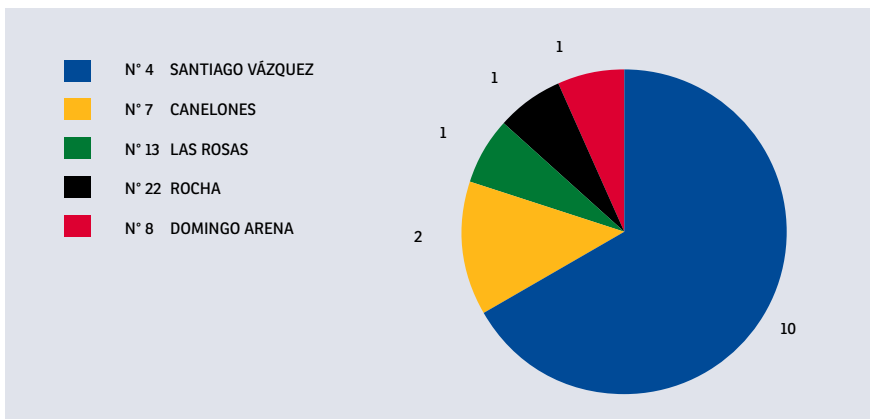
a dar la razón a las modernas corrientes penitenciarias que señalan que los centros con más de 500 internos son inmanejables, despersonalizados, anómicos y fuente de transgresiones de todo tipo. También, las Reglas Mandela señalan que los establecimientos de régimen cerrado no deberían superar los 500 internos.

**GRÁFICO 7: Muertes violentas según Unidad (2016)**



FUENTE: Elaboración propia en base a relevamiento de la Oficina del Comisionado Parlamentario

**GRÁFICO 8: Muertes no violentas según Unidad (2016)**



FUENTE: Elaboración propia en base a relevamiento de la Oficina del Comisionado Parlamentario

La sobrerrepresentación de muertes por causas naturales existentes en la Unidad N° 4 COMCAR, donde ocurren el 67% de esas defunciones aunque el centro alberga al 30% de la población total del sistema, indica que allí existe un problema serio de atención a la salud general que debe ser abordado de manera inmediata.

Es difícil llegar al origen último del proceso que derivó en un homicidio en prisión, pero hemos podido constatar que buena parte de los casos no se debieron a enfrentamientos entre bandas rivales, grupos o clanes sino a disputas extremas por bienes elementales como resultado de una convivencia signada por el encierro en celda y la falta de actividades sustantivas (trabajo, estudio, deporte, cultura, recreación).

En los mega-penales (COMCAR, Libertad, Canelones) existen carencias preventivas importantes, tanto de personal como de elementos tecnológicos hoy fácilmente accesibles (video cámaras, sistemas de comunicaciones). Pero en ellos el encierro sin actividad socio educativa es el combustible diario de la agresividad. Ella explota a veces en las cárceles, pero permanece dentro de las personas al egresar del establecimiento, anulando el objetivo constitucional reeducativo de la privación de libertad.

En el marco de un sistema heterogéneo de 30 centros penitenciarios, es incontrovertible que la violencia campea en aquellos lugares donde la falta de personal y programas lleva a un auténtico vacío gubernamental sin acciones culturales, educativas, sanitarias, deportivas o sociales. Son áreas de alto riesgo vital en la convivencia y que constituyen un agujero negro estatal los Módulos 8, 10 y 11 de la Unidad N° 4 COMCAR, los dos celdarios de la Unidad N° 3 Penal de Libertad, el Módulo 2 de Canelones y algunos sectores de la Unidad N° 13 Maldonado.

Las críticas situaciones que se viven no impiden reconocer los esfuerzos y positivas acciones que se intenta desplegar en algunos de esos contextos. Así, vale señalar, las orientaciones de la nueva Dirección del COMCAR y las pautas de trabajo planteadas por el responsable del Penal de Libertad. No obstante lo anterior, estas acciones requieren apoyo interinstitucional del más alto nivel para contar con los recursos suficientes para enfrentar la situación debidamente.

No menor es el aporte que, en esos sectores, constatamos han comenzado a realizar, con el visto bueno de las direcciones de los centros y la superioridad, organizaciones sociales, religiosas o educativas, realizando tareas de limpieza, pintura y animación de enorme valor dadas las agudas privaciones existentes.

En el actual marco de carencias y de incertidumbre presupuestal y escalafonaria, son un recurso a tener presente y multiplicar.

El estudio de las carpetas de los internos fallecidos indica que, salvo experiencias puntuales y parciales, no existen planes específicos que pauten los pasos a seguir para que cada interno pueda elaborar un proyecto vital con metas concretas (objetivos de salud, metas laborales, familiares, capacitación, desarrollo de habilidades y aptitudes, logros relacionales). Buena parte de las personas privadas de libertad -según indica el trabajo y la muestra estudiada- pasan por años bajo la custodia del Estado sin ver oportunidad alguna para rehacer sus vidas, restaurar lo vivido e integrarse luego a la sociedad.

Si sumamos los factores críticos existentes en los mega-penales -falta de capital humanos para tareas de seguridad y educativas, encierro prolongado en celda, ausencia de espacios de socialización, escasez de recursos para la atención en salud mental, muy pocos programas contra las adicciones, ausencia de planes de asistencia social, falta de preparación para el egreso y el trabajo, falta de referentes que puedan trabajar sobre la situación concreta de cada interno- llegamos a la violencia como resultado, tan desolador como evitable.

La violencia en la cárcel, a través de múltiples vías, potencia la agresividad existente en la sociedad. Atenuarla, filtrarla, transformarla pro-socialmente, disminuye la violencia de todo el entorno.

En muchos casos, es evidente que las necesidades existentes generan una indudable responsabilidad del Estado. Muchas de las muertes, en especial las violentas, no ocurrieron por un fatal designio sino por carencias programáticas y de funcionamiento. Las familias que han perdido un ser querido deberían ser resarcidas por el Estado cuando ello ocurrió debido a la omisión pública de contar con centros penitenciarios acordes a las normas nacionales (legales y constitucionales) y a las convenciones internacionales del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos que deben leerse como parte de nuestro bloque constitucional.

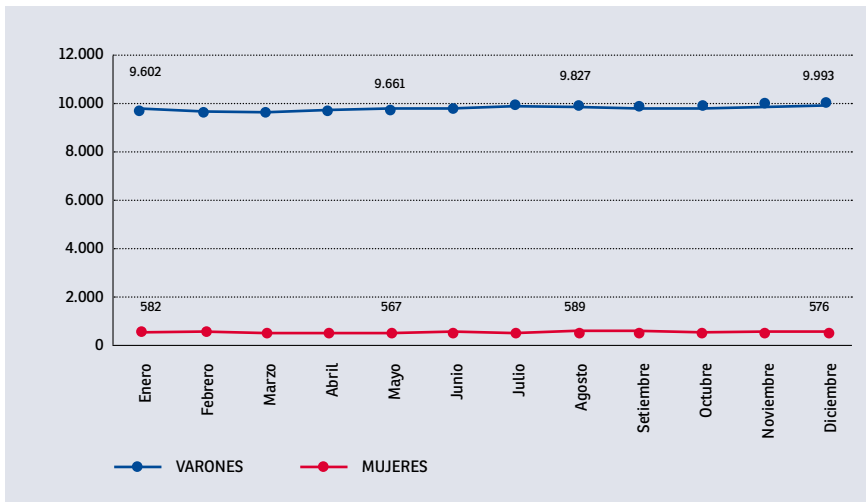
Es pertinente comparar el grado de violencia en las cárceles con el presente en el resto de la sociedad. Las prisiones, manda la Constitución, deben ser un ámbito de reeducación y profilaxis del delito. El relevamiento indica, sin embargo, que mientras en el país en conjunto, en 2016, hubo 265 homicidios, lo que representa una tasa de 7,6 cada 100.000 habitantes, en las cárceles la cantidad de homicidios registrados representa una tasa de 155 muertos cada 100.000 habitantes.

Similar paralelismo puede trazarse con los suicidios. En el 2015, Uruguay registró 643 suicidios, con una tasa de 18,5 cada 100.000 personas. En cárceles, con datos de 2016, el índice es de 126 suicidios cada 100.000 personas.

El Instituto Nacional de Rehabilitación está encarando con esfuerzo y compromiso técnico la explosiva situación de varios sectores del Sistema Penitenciario (ya señalados con claridad en este informe). Además trabaja para seguir avanzado en la modernización del sistema. En particular, un haz de acciones se despliega para enfrentar la situación planteada en la Unidad N° 4 COMCAR. También está finalizando el proceso de ingreso de funcionarios de vigilancia y operadores penitenciarios. Estos pasos, sin embargo, son claramente insuficientes y requieren ser fortalecidos y multiplicados desde los máximos niveles de decisión institucional (Ministerio del Interior y otros ministerios y entes públicos con mandato en el tema) para ser sustentables y exitosos.

## GÉNERO Y CÁRCEL

GRÁFICO 9: Evolución mensual del total de varones y mujeres viviendo en prisiones en el 2016



FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior

Las cárceles donde se alojan mujeres, como ocurre en buena parte de la región, no son el resultado de un diseño -físico y funcional- específico sino una adaptación del modelo de cárcel masculina.

Si bien, en el 2016, el número de mujeres permaneció estable a lo largo del año (alrededor de 580 mujeres), en febrero de 2016 la cifra rondaba las 623 mujeres, el 5,6% de la población total<sup>24</sup>. Existen cárceles femeninas en todo el país (salvo en Rocha, Canelones, San José y Flores) y un Centro Metropolitano Femenino, la Unidad N° 5, ubicada en Colón, en lo que fue el Hospital Musto y luego Centro Nacional de Rehabilitación, donde se aloja la mayor cantidad de población femenina: unas 340 mujeres.

El panorama de las cárceles femeninas es muy variado. En su gran mayoría son pequeñas unidades que no superan las 20 personas. Pero hay unidades levemente mayores, con poblaciones que oscilan entre las 20 y 50 internas: Maldonado, Soriano, Salto, Paysandú, Rivera.

En el interior del país la mayoría de las unidades femeninas están en el mismo predio que la unidad masculina, lo que implica dificultades para su manejo, ya que tampoco existe una gestión preparada para centros mixtos. En algunos casos, la unidad femenina está en el mismo predio pero a cierta distancia, lo que les permite cierta autonomía en sus actividades, como es el caso de Salto. Las mayores limitaciones existen cuando la unidad femenina se encuentra en el mismo edificio, lo que limita el uso de espacio comunes y abiertos para actividades. En circunstancias notamos que, según se argumentó debido a su número, ante limitaciones de espacio, suelen privilegiarse las actividades de los hombres. Un capítulo aparte es la Unidad N° 27 de Artigas, ubicada en Pintado Grande, a unos 20 kilómetros de la ciudad, donde se ha desarrollado una experiencia mixta muy innovadora<sup>25</sup>.

La Unidad N° 5 es el mayor centro femenino del país. Ocupó el lugar de la cárcel de Cabildo, y el de la unidad femenina de Canelones, recibiendo internas del área metropolitana y también de otras partes del interior. Ubicada en el edificio del ex Hospital Musto, tiene estructuralmente buenas posibilidades para el desarrollo de programas. Sin embargo, ha tenido enormes dificultades en su

.....  
24 Según datos de Febrero 2017 del Ministerio del Interior

25 Ver más adelante capítulo de buenas prácticas.



gestión. Si bien allí se desarrollan actividades educativas y hay intervenciones externas diversas (el sindicato de la aguja realizó un muy interesante taller de capacitación, hay también algunas actividades culturales y acciones de grupos voluntarios), hay buena parte de las internas que no realizan actividades. Es particularmente grave la falta de recursos técnicos para la atención de las mujeres internadas. Pudimos constatar diversos casos en que la falta de apoyos y perspectiva técnica, hace que el uso abusivo de las sanciones se vuelva una fuente de tensión. Las demandas de atención psicológica, de apoyo para las adicciones y de asistencia para atender las situaciones de sus hijos fuera de la cárcel, superan largamente las posibilidades de respuesta del centro. El edificio tiene, además, graves problemas de mantenimiento -sanitaria, humedades, aperturas y roturas diversas, mal estado de muchos espacios que generan un clima desalentador- que solamente se pueden solucionar si se dan refuerzos financieros al centro para su arreglo y reciclaje. (Ver más adelante capítulo de principales problemas detectados).

Es notorio, en la mayoría de estas unidades femeninas, la ausencia de una adaptación de su funcionamiento a las necesidades concretas de las mujeres en materia de capacitación laboral, educación, cultura y recreación. O bien se reproduce la oferta existente para hombres o se generan actividades propias de lo que se considera el rol tradicional femenino: cocina, costura, manualidades.

Las mujeres reciben un triple castigo cuando cometen un delito. Primero, la pena dispuesta por la justicia. Luego la pena social de sus allegados y entorno: rompieron el comportamiento esperable (“las mujeres no cometen delitos”), son rechazadas aunque sigan tratando de ocuparse desde la cárcel de la situación de los hijos que siguen en sus casas. Y el tercer castigo es cuando son liberadas, pasan a ser “mujeres-que-cometieron-un-delito”, por lo que las puertas a la inserción laboral se les abren también con mucha dificultad. Vaya como dato ilustrativo del abandono que sufren las mujeres privadas de libertad y de la vulnerabilidad aumentada por la prisión: en una Semana de Turismo, para toda la Unidad N° 5 (Colón), unas 350 personas, hubo solamente 100 visitas<sup>26</sup>.

Dotar al Sistema Penitenciario de una perspectiva de género fuerte ha sido un reclamo de larga data; empezó a volverse realidad con la creación en

.....  
26 Datos aportados por responsables de la unidad durante una reunión de trabajo con la Oficina del Comisionado Parlamentario en abril de 2017.

el INR del Departamento de Género y Diversidad. De todas maneras, siendo el delito “cosa de hombres” y las cárceles pensadas “para hombres”, imprimir a la gestión de las unidades femeninas una lógica propia sigue siendo un tema pendiente. Se trata de un paso muy positivo que, por ejemplo, ha permitido el inicio de una atención más adecuada a la población LGTB.

Siendo las mujeres privadas de libertad un universo mucho menor que el masculino, solamente un 6% del total, es posible conocer mucho mejor las necesidades y posibilidades de este colectivo, de manera de generar políticas específicas y eficaces. El perfil de las mujeres privadas de libertad se puede resumir diciendo que son pobres, jóvenes, que han sufrido deprivaciones y violencias diversas en sus vidas, que en muchos casos han estado a cargo de la crianza de hijos y que han recurrido a estrategias de supervivencia personal o familiar extremas, propias del contexto en que han vivido y dañinas para ellas. Señala un trabajo de Ana Folle y Sonia Mosquera: “Las mujeres privadas de libertad han sufrido violencia y abusos sexuales a lo largo de su vida en un porcentaje cercano al 90%, de acuerdo a nuestros datos. Existe una relación entre delito y violencia doméstica. No obstante, parecería que la atención a esta realidad en las políticas, programas y acciones actuales en el ámbito penal, penitenciario y post-penitenciario es insuficiente”<sup>27</sup>.

## MADRES CON HIJOS

Una atención especial requieren las mujeres privadas de libertad con sus hijos a cargo<sup>28</sup>. Actualmente, ellas se encuentran en la Unidad N° 9, ubicada desde 2015 en la planta baja -ala Oeste- del edificio donde funciona el Centro Metropolitano Femenino, Unidad N° 5, el ex Hospital Musto. Hasta aquel momento esas mujeres estaban en el centro conocido como “El Molino”, una unidad pequeña ubicada en Paso del Molino, que por motivos administrativos

.....  
27 “Mujeres en pugna: prisión, dominación, resistencias”, María Ana Folle y Sonia Mosquera, en El tiempo quieto, editado por la Universidad de la República y la Junta Nacional de drogas.

28 La Ley N° 14.470 admite la presencia de menores hasta los cuatro años con sus madres, renovables hasta los ocho, previo dictamen técnico estipulado, para evitar la ruptura del vínculo madre-hijo.

y financieros (el local era alquilado) fue desactivado por el Ministerio del Interior, lo que motivó una intensa polémica sobre el tema.

En su momento, nos pronunciamos sobre el traslado, expresando que era inconveniente insertar, un programa que venía instalando un clima asistencial bastante personalizado y con múltiples apoyos de organizaciones sociales para esa particular población, en un penal femenino de grandes dimensiones. Consolidada la decisión, nos pusimos a trabajar para reflexionar sobre alternativas a futuro, junto a organizaciones públicas y de la sociedad civil, ya que el Ministerio del Interior expresó que la nueva locación del centro para mujeres con hijos era “transitoria”<sup>29</sup>. Se realizaron diversas obras para darle autonomía funcional al nuevo local: una entrada autónoma, un muro separa afuera su planta baja y patio de la del resto del centro y la nueva unidad no tiene comunicación interna con el resto del edificio. Se vaciaron los tres pisos superiores para que, desde los niveles altos, no hubiera interferencias. Idea loable para aislar el centro con niños, pero inconveniente para el funcionamiento de la Unidad N° 5 que perdió de golpe tres pisos más toda su planta baja, donde existía un muy funcional centro educativo, quizás el que mejores condiciones tenía de todo el sistema penitenciario.

El tema, entendemos sigue pendiente de resolución<sup>30</sup>. Por un lado, se requiere una respuesta que permita la buena crianza del hijo y el sano desarrollo de su vínculo con la madre, lo que implica un contexto libre de ansiedad, violencia o estrés institucional. Por otro, se requiere aportar a la mujer privada de libertad actividades socioeducativas para su integración social.

Tanto por el perfil social como por su recorrido vital, buena parte de estos casos podrían ser atendidos mediante prisión domiciliaria y el uso de medios electrónicos de control (tobilleras) que permitirían evitar los efectos negativos de la institucionalización sobre el hijo. Esto debería ser acompañado

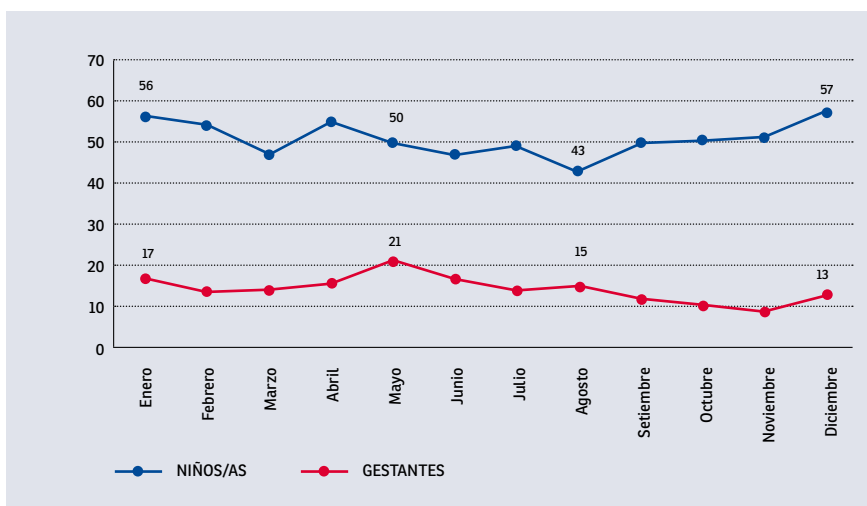
---

29 Junto a la Comisión Bicameral de Seguimiento del sistema carcelario visitamos el nuevo local cuando estaba en construcción y durante la visita tanto la Asesora Penitenciaria del Ministro del Interior como el Director del Instituto Nacional de Rehabilitación expresaron la transitoriedad del lugar hasta que se definiera un mejor marco físico.

30 Recientemente, a inicios de marzo y como parte de nuestra actividad 2017, presentamos un informe al Parlamento sobre la creación de un programa nacional para la atención de mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo en los establecimientos.

de consistentes programas de asistencia socioeducativa para la madre, para que, aún en prisión domiciliaria, pueda superar los factores que la habían llevado a delinquir. Por otro lado, y para aquellos casos que no admitan la prisión domiciliaria, es necesario contar con una red de pequeños centros o casas protegidos, con no más de ocho internas, con condiciones propias para la crianza de niños pequeños.

**GRÁFICO 10: Evolución mensual del total de mujeres embarazadas y niños/as viviendo en prisiones (2016)**



FUENTE: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior

Según información del Ministerio del Interior al 16 de marzo del 2017, la cantidad de mujeres embarazadas ascendía a 24, y el número de menores era de 58. Había 47 madres con hijos en esa misma fecha, la mayoría de ellas en la Unidad N°9 (17, 36%) y en la Unidad N°20 de Salto (11, 23%). El resto se distribuía en la Unidad N°24 Pense (5, 11%) y en las Unidades N°14 Colonia (4, 9%), N°13 Maldonado (3, 6%), N°11 Tacuabé (3, 6%), N°12 Rivera (2, 4%), N°27 Pintado Grande (1, 2%) y N°29 Florida (1, 2%).

## IV LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

### EDUCACIÓN

La educación formal y no formal fue, durante años, una gran ausencia en el Sistema Penitenciario. Insólitamente, hasta bien entrado el siglo XXI, no era común la realización de actividades educativas en todas las cárceles. Había escasas aulas y se dictaban cursos escolares y de alfabetización en algunas cárceles; en Montevideo, básicamente en COMCAR, y en algunos departamentos. No existían programas educativos generales y no había estudios secundarios o universitarios, salvo puntuales excepciones. Hasta el año 2011, prácticamente, no había aulas ni cursos de educación formal -primaria, secundaria o técnica- en todo el sistema, limitándose la formación a acciones puntuales en algunos centros del área metropolitana. En muchas cárceles, hasta luego de 2008, sí, 2008, no había siquiera aulas. El Informe 2005-2006 del Comisionado Parlamentario del momento, Dr. Álvaro Garcé, recomendaba, en ese sentido, que la ANEP asignara horas docentes para impartir en todos los establecimientos “enseñanza primaria a personas analfabetas y a los que no hayan completado el ciclo escolar” y la asignación de horas docentes para promover la enseñanza secundaria en todos los centros penales del país, inexistente en muchos de ellos todavía. También recomendaba la instalación de aulas en las cárceles que todavía no las tenían<sup>31</sup>.

.....  
31 “Informe de gestión y evaluación del sistema penitenciario”, 2005-2006, Comisionado Parlamentario.

La Ley 17.897 de setiembre de 2005 fue un hito fundamental al establecer un sistema de redención de pena por trabajo o estudio<sup>32</sup>. La norma colocó en un lugar central de la rehabilitación el derecho a estudiar. Poco después, a inicios de 2007, se creó la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles (CAEC)<sup>33</sup>, una instancia que debe ser recordada como el embrión de una futura política educativa en las prisiones. El panorama desértico de aquellos años explica que los avances recientes lleguen, todavía, a una parte acotada de la realidad. Escribía, en esos años uno de los integrantes de la CAEC: “En nuestro país, hasta no hace tanto tiempo y para muchos, incluso para los que trabajamos profesionalmente en ella, la educación en cárceles la veíamos como una tarea casi marginal, propia del voluntariado y en el mejor de los casos, limitada sólo en algunos establecimientos carcelarios”<sup>34</sup>.

La presencia de la educación formal en las cárceles, brindada por docentes del sistema educativo, ha aumentado en los últimos años. Si bien es totalmente insuficiente, es de justicia observar el rezago desde el cual se partió para construir institucionalidad en este tema olvidado largamente en el país.

La información estadística respecto a la educación en cárceles, al igual que lo que sucede con otros temas, presenta varias dificultades que tienen que ver con la carencia de un monitoreo regular, sistemático y con criterios unificados y transparentes. Los datos de educación presentan algunas inconsistencias derivadas de problemas del registro y de disparidad de criterios conceptuales y operativos de contabilización. A grandes rasgos, según datos de la Coordinación de Educación del INR, en octubre del 2016, el número de estudiantes atendidos ese mes en educación formal fue de 2.126 (personas que asistieron a alguna actividad ese mes)<sup>35</sup>, lo que representó el 21% de la población. De ellos 1.917 fueron varones y 209 mujeres, lo cual indica que el 20% de los varones se encontraba realizando tareas de educación formal, mientras que en las mujeres ese porcentaje representó el 37%.

.....

- 32 Ley N° 17.897 de Libertad provisional y anticipada, art. 13.
- 33 La Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles la integraban el Ministerio de Educación, al área educativa de la Dirección Nacional de Cárceles del Ministerio del Interior, ANEP, el Comisionado Parlamentario y un experto nombrado por la propia Comisión.
- 34 “La educación en cárceles del Uruguay”, publicación de CAEC, texto introductorio del maestro Felipe Machín.
- 35 Nótese la baja exigencia mínima para contabilizar a una persona como asistente a la actividad educativa: al menos una asistencia al mes.

**CUADRO 3: Internos que realizaron alguna actividad educativa en el mes (Octubre 2016)**

Octubre 2016		Total de Internos	Total de internos de que realizaron alguna actividad educativa en el mes			
Unidades	Varones		Mujeres	Total	%	
Nº 3	Libertad	1.187	390	0	390	33%
Nº 4	Santiago Vázquez	3.412	313	0	313	9%
Nº 5	Femenino	333	0	116	116	35%
Nº 6	Punta de Rieles	596	107	0	107	18%
Nº 7	Canelones	1.341	211	0	211	16%
Nº 9	El Molino	19	0	10	10	53%
Nº 10	Juan Soler	125	60	0	60	48%
Nº 11	Salto - Tacuabé	7	2	1	3	43%
Nº 12	Rivera	436	98	10	108	25%
Nº 13	Maldonado	725	186	13	199	27%
Nº 14	Colonia	137	38	3	41	30%
Nº 15	Cerro Largo	149	22	3	25	17%
Nº 16	Paysandú	317	46	11	57	18%
Nº 17	Lavalleja	189	67	10	77	41%
Nº 18	Durazno	127	38	0	38	30%
Nº 19	Río Negro	92	38	3	41	45%
Nº 20	Salto	282	40	6	46	16%
Nº 21	Artigas	112	24	1	25	22%
Nº 22	Rocha	94	24	0	24	26%
Nº 23	Treinta y Tres	91	17	2	19	21%
Nº 24	Soriano	276	111	18	129	47%
Nº 26	Tacuarembó	135	36	0	36	27%
Nº 29	Florida	94	49	2	51	54%
Total		10.276	1.917	209	2.126	21%

FUENTE: elaboración propia en base a información proporcionada por la Coordinación de Educación y Cultura del INR

El 21% de las personas privadas de libertad realizó al menos una actividad educativa en el mes de Octubre de 2016, o dicho de otra forma, 4 de cada 5 personas privadas de libertad no realizó ninguna actividad en el mes de Octubre de 2016. Se estima que este dato de personas que estudiaron puede ser en realidad aún menor, pues en varios centros puede ocurrir que no reporten bien la distinción personas inscriptas/personas que realizaron al menos alguna actividad de educación, por lo que puede haber cierto margen de sobre-registro.

Se puede observar que en casi ningún caso se supera el 50% de las personas estudiando, con excepción de El Molino y Florida. La situación es particularmente preocupante en Santiago Vázquez, donde no se llega al 10% de la población realizando al menos una actividad educativa en el mes.

Otro indicador relevante para observar la situación de la educación en contexto de encierro es el del número de personas que logran superar algún nivel o examen en los cursos que asisten. Esto daría una idea más precisa de avance sustantivo a través de las actividades educativas. Podemos tener una aproximación a este dato en el informe de Análisis de Resultados del Programa E.C.E. (Educación en Contextos de Encierro), referido al nivel de Secundaria. Allí se observa que de los 2.342 inscriptos en 2016, 1.392 (59%) rindieron al menos un examen en el año, o sea el 14% de la población penitenciaria.

**CUADRO 4: Internos que realizaron alguna actividad educativa de Secundaria (2016)**

2016		Promedio Anual de Internos	Estudiantes inscriptos		Estudiantes que rindieron algún examen		
Unidades			Total	%	Total	% I	% PC
Nº 3	Libertad	1.180	470	40%	349	74%	30%
Nº 4	Santiago Vázquez	3.421	308	9%	185	60%	5%
Nº 5	Femenino	349	134	38%	114	85%	33%
Nº 6	Punta de Rieles	581	209	36%	69	33%	12%
Nº 7	Canelones	1.302	211	16%	109	52%	8%
Nº 9	El Molino	13	4	31%	2	50%	15%
Nº 10	Juan Soler	117	40	34%	31	78%	27%



Nº 11	Salto - Tacuabé	7	6	84%	4	67%	56%
Nº 12	Rivera	433	86	20%	-	-	-
Nº 13	Maldonado	703	192	27%	112	58%	16%
Nº 14	Colonia	147	34	23%	27	79%	18%
Nº 15	Cerro Largo	149	23	15%	18	78%	12%
Nº 16	Paysandú	304	37	12%	16	43%	5%
Nº 17	Lavalleja	174	37	21%	26	70%	15%
Nº 18	Durazno	119	35	29%	22	63%	18%
Nº 19	Río Negro	94	41	44%	30	73%	32%
Nº 20	Salto	295	92	31%	28	30%	10%
Nº 21	Artigas	98	33	34%	16	48%	16%
Nº 22	Rocha	110	65	59%	24	37%	22%
Nº 23	Treinta y Tres	79	34	43%	12	35%	15%
Nº 24	Soriano	234	150	64%	136	91%	58%
Nº 26	Tacuarembó	150	47	31%	23	49%	15%
Nº 29	Florida	90	54	60%	39	72%	43%
Total		10.147	2.342	23%	1.392	59%	14%

% I (Relativo a los inscriptos) % PC (Relativo a la población reclusa)

FUENTE: Elaboración propia en base a Consejo de Educación Secundaria, Análisis de resultados de Programa E.C.E

Observando estos indicadores por unidad, puede apreciarse que los porcentajes de estudiantes que llegan a rendir algún examen varían considerablemente. En algunos la proporción de estudiantes inscriptos que logra rendir un examen se sitúa un poco más arriba del 30% (Salto, Punta de Rieles, Treinta y Tres, Rocha) y en otros se ubica alrededor del 80% (Soriano, Centro Metropolitano Femenino, Colonia, Cerro Largo, Juan Soler, Libertad). Si observamos estos datos en relación a la población de cada centro, podemos apreciar que

el margen para aumentar la cobertura aún es elevado<sup>36</sup>. También se puede apreciar la mayor dificultad de acceso a la educación en los grandes centros, en los cuales la distancia o factores de seguridad obstaculizan la accesibilidad de los internos a los salones de clase<sup>37</sup>.

### NUEVOS PASOS DADOS Y A DAR

Un nuevo paso en el desarrollo de la educación dentro de las cárceles fue el inicio, en 2011, de la Coordinación de Educación y Cultura del Instituto Nacional de Rehabilitación, que debe sostener la actividad educativa en el sistema en articulación con el Sistema Educativo (ANEP-CODICEN). Existe actualmente además una Mesa Interinstitucional de Educación en conflicto con la ley penal, de la que participan diversas instituciones educativas. Esta instancia ha permitido mejorar la débil cobertura, realizar intercambios de experiencias y discutir aspectos pedagógicos. Recientemente, se creó una Mesa institucional de “Educación en Contextos de Encierro”<sup>38</sup> que, entre otras cosas, apunta a tener una política sólida para el tema. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es quien brinda los cursos de primaria y talleres de un año de duración (del tipo de educación no formal) desde la Dirección de Jóvenes y Adultos. Pero todavía se está lejos de que la educación en cárceles sea un eje más del Sistema Educativo y no una actividad especial que hay que cumplir secundariamente. Los programas que se aplican son los mismos que los de la población general, no existe una preparación pedagógica para los docentes que se vuelcan a una población singular: privada de libertad, en contextos poco favorables y con edades y niveles de preparación muy diversos. En las cárceles de medianas dimensiones, sobre todo en el interior del país, es donde se logra tener la mejor infraestructura de aulas. De todas maneras, los pocos espacios disponibles en el diseño de los centros, hacen que las aulas tengan importantes limitaciones de espacio, iluminación y materiales.

.....

- 36 Aún teniendo en cuenta que el universo de personas que podrían estudiar secundaria es menor a la población total en tanto hay personas que pueden no tener el nivel de primaria, que pueden haber completado secundaria o, en mayor medida, cuyo tiempo de reclusión podría no ameritar el avance educativo formal.
- 37 Análisis de Resultados del Programa E.C.E. (2017).
- 38 Esta mesa se creó en 2017.

Tampoco suelen existir espacios de estudio o lectura, por lo que la instancia de educación formal suele limitarse al tiempo de clase. Tampoco ayudan a la actividad educativa y sus tareas complementarias (estudio, trabajo, análisis) las condiciones habituales de las celdas (superpobladas, mala luz, pobre infraestructura). Si a esto le agregamos que, salvo en algunos centros, no existe acompañamiento educativo de los alumnos -apoyo en las tareas, orientación vocacional, preparación de exámenes- podemos decir que el Estado todavía está lejos de ofrecer una educación de razonable calidad en las cárceles.

Pese al avance de cobertura, todavía se está lejos de asegurar una cobertura acorde a la demanda existente. Los cupos educativos que se ofrecen están lejos de los pedidos que hay, lo que constituye una negación de un derecho humano básico. A esto hay que agregar que las carencias de personal de algunos centros llevan a que la asistencia al aula se interrumpa. La insuficiencia de funcionarios para acompañar a los internos hasta el aula, lleva a que estos falten a clase. A veces hay otros motivos: mal tiempo, niebla, razones de seguridad y la mala disposición del encargado del traslado o su sobrecarga de tareas. Cuando esto se repite, viene el desánimo, el desinterés y el abandono de los estudios iniciados. Un caso paradigmático ocurre en la Unidad N° 4 COMCAR. Allí existe una muy buena infraestructura educativa, con un edificio -denominado Comunidad Educativa- con excelente infraestructura: múltiples salones de clase, buen equipamiento, talleres, patio cerrado y abierto. Sin embargo, el lugar es desaprovechado porque es frecuente que “los funcionarios no saquen a los internos, por todo tipo de motivos”. Así ocurre que de unos 1.500 internos que allí piden para estudiar, hay cupo para unos 500, de los cuales asisten regularmente unos 300. En el Penal de Libertad las clases se dan con grandes limitaciones, ya que las aulas son celdas mínimamente adaptadas que están en los mismos pisos del celdario. Eso hace que el clima para la clase esté alterado por lo que ocurre en el celdario y que los alumnos no tengan un auténtico paréntesis de su vida carcelaria para aprender, dialogar, leer.

Este serio problema -aspirantes a estudiar en las cárceles que no obtienen un cupo-, es reflejado claramente en las estadísticas educativas oficiales. “Cuando se mencionan a aspirantes a plazas de estudio, se refiere a personas privadas de libertad que se inscriben a los distintos niveles. En cambio, existen “plazas disponibles” que se seleccionan con base en recursos presupuestales y oferta educativa. (...) En Primaria se inscribe un 11,7%, en lista hay un 4,7% y los realmente atendidos son el 3,6%. En cuanto a Secundaria, se inscribe un 28,2%,

queda en lista un 15,5% y efectivamente son atendidos el 13,7%. El mismo comportamiento presenta CETP-UTU: 7,7%, 3,4% y 2,8% respectivamente<sup>39</sup>.

Cabe anotar que en la provisión de educación aquí convergen dos instituciones. Por un lado, el Sistema Educativo (CODICEN, con sus respectivos Consejos), quien debe aportar los contenidos y la evaluación curricular de los mismos. Por otro lado, el Instituto Nacional de Rehabilitación, quien debe asegurar que las clases se puedan desarrollar normalmente: seguridad, equipos, logística, asistencia de los internos, acceso de los docentes. La articulación entre ambos es imprescindible para asegurar una mejor educación y una más amplia cobertura.

Hay señales muy claras de que el sistema penitenciario requiere todavía una mayor presencia del sistema educativo. Por ejemplo, actualmente hay en la Unidad N° 4 COMCAR 150 personas analfabetas (4,1% de la población del centro). En la Unidad N° 7 Canelones hay 30 analfabetos (2,6% de la población). Y en la Unidad N° 3 Penal de Libertad hay unos 90 analfabetos (8,0% de la población)<sup>40</sup>. Las cifras son significativas. Más aún si tenemos en cuenta que esos son los que se han declarado analfabetos y que solicitan salir de esa situación, siendo muy plausible que hay una “cifra oculta” de analfabetos que no reconocen su condición o que conservan destrezas mínimas pero inhábiles para una adecuada relación con el mundo. Uruguay tiene uno de los más bajos índices de analfabetismo del mundo, un 1,6%<sup>41</sup>. La cifra registrada en estos centros multiplica en varias veces ese promedio. Se trata de personas que están a cuidado del Estado, quien debería asegurar que esa situación que compromete seriamente su viabilidad ciudadana sea superada al estar enteramente bajo su tutela.

Una muestra más del rezago histórico que ha tenido la educación en las cárceles y lo poco que se ha incorporado culturalmente la idea de que todos los niveles educativos pueden estar presentes intramuros, es que el nivel terciario no fue incluido expresamente al regular la compensación de días de pena por

.....

- 39 “Contexto Nacional de la Educación 2015”, capítulo sobre “Educación en contextos de encierro”.
- 40 Datos relevados por la Oficina del Comisionado Parlamentario en marzo del 2017.
- 41 “Logro y nivel educativo alcanzado por la población”, presentado por el Ministerio de Educación y Cultura.

estudios cursados. Actualmente hay unos 55 privados de libertad realizando estudios universitarios<sup>42</sup>. Muy especialmente, vale destacar la experiencia de la Facultad de Psicología que lleva adelante una innovadora experiencia en varios centros, donde realizan tutorías y apoyos a internos que están realizando estudios terciarios.

## SALUD

Según la Ley 18.719, la Administración de los Servicios de Salud del Estado desde su Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI PPL) tiene a su cargo “organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención” del Sistema Penitenciario. Esto tuvo un importante impulso en el período 2010-2015 pero el avance se ha detenido. Esto puede decirse tanto de la extensión de la cobertura como de la profundidad de la atención (especialidades médicas, coordinaciones). La Salud Pública cubre cerca del (56%) del sistema penitenciario (fundamentalmente el área metropolitana y Rivera) (Unidades: 3 Penal de Libertad, 4 Santiago Vázquez, 5 Femenino, 6 Punta de Rieles, 9 Molino y 12 Rivera), lo que representa unas 6.238 personas (a febrero de 2017). El resto de la cobertura la tiene a cargo Sanidad Policial (44% del sistema, 4.805 personas).

Contar con ASSE dentro del Sistema Penitenciario ha sido un importante logro. Pero es un proceso que debe seguir ampliándose en cobertura y profundidad de su intervención<sup>43</sup>.

En general, la cobertura de salud actual se limita a atender posibles enfermedades emergentes. Sin embargo, las modernas tendencias penitenciarias y, en particular, las “Reglas Mandela”, recomiendan que los servicios de salud jueguen un rol proactivo de protección sobre todas las condiciones de vida de los internos<sup>44</sup>. Así, se espera que los responsables de los servicios de salud

.....

42 Datos oficiales del Instituto Nacional de Rehabilitación.

43 Ver capítulo de principales problemas detectados.

44 Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), Reglas 24 a 36.

asesoren a las direcciones de los establecimientos en una variedad de temas que van más allá de casos individuales de enfermedad: condiciones de los alimentos, higiene general, actividad física, salud mental, condiciones de vida. En esa línea, los responsables de los servicios de salud deben estar en sintonía con la gestión cotidiana de cada centro.

## TRABAJO

Según datos del INR de noviembre de 2016, en el Sistema Carcelario trabajaban unas 3.904 personas, el 37% de la población penitenciaria, de las cuales 3.549 eran hombres y 355 mujeres. El 35% de los hombres trabajaban mientras que entre las mujeres el porcentaje era de 63%<sup>45</sup>.

**CUADRO 5: Internos que realizaron alguna actividad laboral en el mes (Noviembre 2016)**

Noviembre 2016		Total Internos	Total internos que realizaron alguna actividad laboral en el mes			
Unidades			Trabajo (no fajina)	Fajina	Total	%
-	Centro de Ingreso (CIDDZM)	14	6	1	7	50%
Nº 2	Chacra Libertad	69	67	2	69	100%
Nº 3	Libertad	1.117	211	100	311	28%
Nº 4	Santiago Vázquez	3.427	749	244	993	29%
Nº 5	Femenino	325	175	45	220	68%
Nº 6	Punta de Rieles	604	412	79	491	81%
Nº 7	Canelones	1.321	217	56	273	21%
Nº 8	Domingo Arena	16	0	1	1	6%
Nº 9	El Molino	19	7	6	13	68%

.....  
45 Nótese la baja exigencia del registro de una persona que trabaja: al menos una actividad laboral al mes sin detalles de la calidad de la misma.

Nº 10	Juan Soler	130	81	7	88	68%
Nº 11	Salto - Tacuabé	7	5	1	6	86%
Nº 12	Rivera	471	88	30	118	25%
Nº 13	Maldonado	763	119	72	191	25%
Nº 14	Colonia	137	105	16	121	88%
Nº 15	Cerro Largo	157	60	8	68	43%
Nº 16	Paysandú	330	80	29	109	33%
Nº 17	Lavalleja	192	84	36	120	63%
Nº 18	Durazno	131	92	6	98	75%
Nº 19	Río Negro	104	64	15	79	76%
Nº 20	Salto	345	141	12	153	44%
Nº 21	Artigas	120	13	2	15	13%
Nº 22	Rocha	102	39	14	53	52%
Nº 23	Treinta y Tres	94	42	15	57	61%
Nº 24	Soriano	298	102	18	120	40%
Nº 25	Flores	34	7	4	11	32%
Nº 26	Tacuarembó	146	36	8	44	30%
Nº 27	Artigas Pintado Grande	21	19	2	21	100%
Nº 28	Rivera Paso Ataque	16	13	0	13	81%
Nº 29	Florida	101	25	16	41	41%
Total		10.611	3.059	845	3.904	37%

FUENTE: elaboración propia en base a información proporcionada por el INR

Pese a que se han incrementado, las posibilidades de trabajar dentro de una cárcel son pocas todavía. Aún se consideran “trabajos” dentro de la cárcel, actividades que si bien lo son -tanto por la tarea en sí como por sus efectos jurídicos sobre la causa del interno- difícilmente aporten para el desarrollo de la persona o le sirvan más adelante como un antecedente laboral. Hay muy poco trabajo ofrecido en las cárceles, y buena parte del mismo no es

remunerado. Sería deseable que el “trabajo” penitenciario fuera idéntico o lo más parecido a un “empleo”, con las ineludibles condiciones de seguridad social y laboral, pautas para la tarea, realización de un producto o servicio mensurable, remuneración y certificación de lo realizado.

Se observa que en los centros de mayor población, es donde parece haber mayores dificultades para ofrecer plazas laborales para la población penitenciaria, con la excepción de Punta de Rieles. Las unidades de Libertad, Santiago Vázquez, Canelones, Maldonado y Rivera no superan el 30% de su población con alguna actividad laboral, lo cual es un indicador importante debido a la cantidad de población que contienen.

La amplia mayoría de los “trabajos” que actualmente hay en las cárceles refieren a las tareas denominadas “fajina” (845 de las 3.904 personas trabajando, o sea el 28%). Son tareas de limpieza del módulo, limpieza o acondicionamiento de los espacios comunes o patios, reparto de la comida. Estos puestos de “fajinero” son muy apreciados por los internos. En los lugares donde predomina el encierro, son una de las pocas oportunidades para salir de la celda. La determinación de quién es el fajinero del sector la toman los responsables del mismo, decisión poco transparente en que influyen múltiples factores: en los mejores casos, valoración de aptitudes y conducta; en los peores casos influencias, presiones o transacciones de diversa naturaleza (a veces ilegales o vinculadas a hechos de corrupción). El rol del fajinero es, en los lugares donde predomina el encierro, además de apetecido, muy riesgoso. Como es él quien circula por el Módulo, recibe múltiples pedidos y presiones de los demás internos. Cuando no los puede concretar, esto se vuelve fuente de conflictos. No es casual que muchos de los hechos de violencia registrados en 2016 hayan tenido a fajineros como víctimas.

## CULTURA Y DEPORTE

La generación de cultura parece ser una función olvidada en el Sistema Penitenciario. Las necesidades apremiantes en otros rubros y las complejas trayectorias cargadas de vulnerabilidad de quienes llegan al sistema, pueden generar la noción de que la creación de cultura -en sus diversas acepciones y expresiones- parece algo lejano a un establecimiento de privación de libertad. Sin embargo, en los centros donde se logran plasmar actividades culturales



(grupos musicales, teatrales, talleres de expresión, pintura, publicaciones colectivas, artesanías), el impacto positivo que las mismas tienen es enorme.

Estas actividades provienen de intervenciones de educación no formal; fundamentalmente del Programa Aprender Siempre del Ministerio de Educación, de la acción de organizaciones no gubernamentales, grupos de voluntarios o instituciones cercanas. También provienen de iniciativas de los funcionarios de los centros y a instancias de los propios internos.

Llama la atención que muchos centros penitenciarios ubicados en el interior del país, algunos dentro de las propias capitales departamentales, otros a pocos kilómetros de ellas, no logren convocar a instituciones cercanas para que aporten, aunque sea puntualmente, alguna actividad cultural al centro de su localidad.

Las Reglas Mandela valoran mucho el aporte que las prácticas deportivas pueden dar a la cotidianeidad penitenciaria: gratificación, alivio de tensiones, aprendizaje de reglas, comprensión de roles y límites. Establecen que todas las cárceles deben ofrecer una hora de ejercicio físico al día a los internos<sup>46</sup>. Esto no se cumple en la amplia mayoría de los establecimientos.

Es de destacar la búsqueda de acuerdos con actores externos, muchos de ellos voluntarios, para proveer de actividades deportivas a los centros. Ha sido muy positiva la llegada del rugby al COMCAR, lo que permitió a internos que estaban en los Módulos 8, 10 y 11, que por meses y hasta años no habían tenido actividad al aire libre alguna, hayan podido iniciar este tipo de ejercicios.

Muy meritorio es el aporte que realizan voluntarios, grupos de personas (laicos y religiosos), organizaciones de la sociedad civil (como EMAUS) que generan múltiples actividades puntuales de cultura, recreación y deporte.

.....  
46 Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), regla N° 23.



## V PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

Algunas situaciones constatadas durante este período de trabajo deben ser especialmente señaladas por la vulneración de derechos que implican y porque representan un apartamiento de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos que el Estado Uruguayo se ha obligado a cumplir.

- **Los agujeros negros.** En una significativa parte del Sistema Penitenciario no existen actividades de rehabilitación relevante y las condiciones de vida son allí muy malas. La carencia de programas y personal coexisten con el encierro prolongado en las celdas, muchas veces compartidas con muchos internos. Hay lugares donde la única actividad que hay es la asistencia puntual al aula y la recepción de la visita el día que corresponde. En la Unidad N° 3, Penal de Libertad, en el Celdario 1 y en el Celdario 2 (“La Piedra”), los internos salen al patio una o a lo sumo dos veces por semana. En algunos períodos, esas salidas se suspenden. No existe otra actividad socioeducativa. Hay unos 1.000 internos en esa situación en el Penal de Libertad. En la Unidad N° 7, Canelones, en el Módulo N° 2, si bien se prevé que los internos salgan una vez por semana a un espacio común del módulo (mal iluminado, húmedo, con mala higiene, techado y sin visual alguna), motivos diversos llevan a que esas salidas se suspendan por varios meses y los internos pasen en encierro total (en sus celdas, a veces compartidas con seis, siete u ocho personas) durante largo tiempo. Las celdas están en pésimas condiciones, muy mala iluminación, sin agua por largas horas, pésima higiene. La alimentación es muy mala y depende, en buena medida, de los aportes que hagan las familias. En estas condiciones hay unas 900 personas en Canelones. A su vez, en el Módulo N° 1 también de Canelones, si bien los internos pueden salir un poco más, las condiciones de las celdas son también inhóspitas y totalmente inadecuadas. En la Unidad N° 4, COMCAR, las condiciones en los Módulos 8, 10 y 11 son totalmente

inadecuadas. Si bien, desde mediados de 2016, se han implementado algunas medidas para paliar la situación -se iniciaron salidas de grupos de internos para actividades deportivas, educadores han realizado talleres operativos y de expresión, grupos religiosos y voluntarios están también haciendo importantes aportes- las condiciones siguen siendo absolutamente incorrectas, con una ausencia casi total de ocupaciones socioeducativas, con el predominio del encierro en la celda, compartida con varios internos (hemos encontrado en nuestras visitas hasta 8 por celda). En esta situación se encontraron, durante 2016, unas 1.800 personas (800 en el Módulo 8, 500 en el 10 y 500 en el Módulo 11) en COMCAR. En total, en estas condiciones extremas, están unas 3.600 personas; una cifra cercana al 35% del total de la población penitenciaria<sup>47</sup>. O sea, por lo menos, uno de cada tres personas privadas de libertad se encuentra en una situación de grave negación de sus derechos básicos y lejos de tener alguna oportunidad de rehabilitación. El clima en estos sectores que hemos llamado “los agujeros negros del sistema”, es de gran violencia. El deterioro y la deshumanización que se genera es notorio; allí se lucha por la supervivencia. Insólitamente, en el seno del propio Estado se reproducen (y se magnifican) las condiciones sociales de carencias elementales que llevaron a que esas personas cometieran delitos. Alojarlos en un lugar sin educación, sin cultura, sin deporte, sin capacitación, es reiterar el contexto de vulnerabilidad social de donde provienen muchas de esas personas. El resultado se repite: más violencia. Los testimonios que hemos recogido durante todo el período son reiterados, consistentes y creíbles. En estos “agujeros negros” donde el deterioro y la agresión lo cubren todo, las amenazas, extorsiones y la corrupción son habituales. Tuvimos múltiples -innúmeros me atrevería a decir- testimonios de que, en los señalados módulos del COMCAR, todo tiene su precio y que se reiteran las acciones de corrupción por parte de funcionarios infieles: ingreso de drogas, celulares, alimentos, equipos electrónicos. También supimos de funcionarios que incentivan lo que llaman “riña de gallos”: peleas entre internos, con o sin “cortes”- donde se apuesta -con dinero, bienes o alimentos- por el vencedor. Hay funcionarios infieles -no todos por supuesto- que cobran por llevar al

.....

47 Este informe refiere a la tarea realizada durante 2016 y 2017, por lo que se cierra con datos a noviembre de 2016 o diciembre de 2016 en algunos casos, dejando constancia, cuando existen, de los elementos que en el inicio del 2017 pueden haber alterado la situación referida.

interno al médico o a las aulas. En Canelones la violencia está naturalizada y, como en el resto de estos sectores desangelados, también llegó a los salones de visita cuando está la familia. En Canelones se registran dos heridos de arma blanca por día<sup>48</sup>. Soy testigo de los esfuerzos y preocupación de las autoridades por revertir la situación de “los agujeros negros”, pero las medidas hasta la fecha han sido solamente paliativas. Todos estos espacios siguen sin tener un elemental marco socioeducativo o un plan de transformación de esta situación.

- **Zona gris con importantes carencias.** Existen otros sectores del Sistema Penitenciario que, sin llegar a las situaciones extremas antes señaladas, tampoco ofrecen condiciones de rehabilitación o programas socioeducativos suficientes. En esta circunstancia, encontramos lugares (puede ser un centro en su totalidad o un módulo o sector) donde, aún con salidas al patio, predomina el encierro, no hay instancias de capacitación, las oportunidades de trabajo son mínimas, no hay trabajo técnico, el trabajo social es mínimo, la convivencia mala, las instalaciones tienen problemas importantes. En esta situación se encuentran sectores de diversos módulos del COMCAR, aparte de los señalados (unas 800 personas), sectores de la Unidad N° 5 Centro Metropolitano Femenino (unas 200 personas), la Unidad N° 26 Tacuarembó (180 personas), parte de la Unidad N° 12 Maldonado-Las Rosas (400 personas), sectores de la Unidad N° 12 Rivera-Cerro Carancho (unas 200 personas), sectores de la Unidad N° 24 Soriano-Pense (unas 300 personas) y sectores de la Unidad N° 16 Paysandú (unas 200 personas). También hay sectores no alcanzados por programas de rehabilitación y socioeducativos dispersos en otras unidades, por lo que estimamos que, aun sin la gravedad de los sectores que identificamos como “agujeros negros” del sistema, hay otra parte importante del sistema que no accede a oportunidades razonables de rehabilitación y que representa una cantidad cercana a un tercio del mismo (algo más de 3.000 personas).
- **Salud mental y adicciones.** La cobertura de salud tiene dos carencias de enorme magnitud y trascendencia: salud mental y tratamiento de las adiccio-

.....

48 Datos aportados por las autoridades “in situ”. Las heridas pueden ser resultado de enfrentamientos o de lesiones que se hacen a sí mismos los internos reclamando ser atendidos en sus reclamos.

nes. Esto es particularmente grave ya que en la población penitenciaria ambos temas son de enorme incidencia. Por un lado, los periplos vitales de los internos, que muy frecuentemente provienen de sectores sociales desfavorecidos y con muy complejas circunstancias de vida (pobreza, abandono temprano, entornos de violencia, deserción educativa, falta de horizontes) hacen que muchos internos presenten diversos trastornos de salud mental. Entre ellos, más o menos disfrazada, la depresión constituye un factor que afecta todas las posibilidades del interno de rehacer un proyecto de vida. Por otro lado, las adicciones, en especial a drogas, son un factor presente en las trayectorias de muchas personas que llegan al sistema penitenciario con un itinerario de consumo problemático, falta de contención, ruptura familiar, consumo abusivo y vinculación con el delito, ya sea a causa del consumo, en oportunidad del mismo o para obtener financiación para este. De ahí a continuar un camino descendente con mayor adicción, mayor vinculación con la violencia y profundización de los trastornos, hay solo un paso. La asistencia en salud mental está a cargo de ASSE en los centros en que asumió la cobertura sanitaria, pero los equipos de psicólogos desplegados en los centros son muy limitados en recursos, más allá de que es notoria su entrega y disposición para la tarea. En todo 2016, SAI PPL no tuvo ni un psiquiatra<sup>49</sup>. En los centros que no son atendidos por ASSE la atención en salud mental es aún más complicada. Los casos que requieren atención psiquiátrica deben ser derivados al Hospital Vilardebó en el área Metropolitana o a las salas psiquiátricas de los hospitales del interior del país. Sin embargo, la falta de adecuada atención temprana (o localizada en los propios centros) hace que la atención llegue, o bien, luego de que han ocurrido problemas serios o cuando el trastorno ya es grave. La presencia de internos con trastornos mentales en los centros es muy negativa, ya que no tienen la atención que requieren y pueden alterar la convivencia. Como ejemplo ilustrativo de este vacío, podemos recordar que uno de los internos asesinados en 2016 había sido internado en una celda del COMCAR con alguien que tenía severos trastornos. Éste, cuando el recién llegado empezó a rezar en la noche, sintió “un llamado” que lo impulsó a ultimarlo. Sin llegar a estos extremos, la detección temprana de afectaciones mentales puede mejorar las posibilidades de quienes las tienen y sus condiciones de vida y

.....

49 Desde 2017 se ha incorporado un psiquiatra para todo el sistema penitenciario.

relación con los demás. Lo mismo puede decirse de aquellos que llegan a la cárcel queriendo salir adelante y necesitan apoyo psicológico para superar su angustia, procesar el dolor que genera no solo la prisión sino el proceso anterior que llevó a ella. Tener tratamiento adecuado puede ser la llave para evitar que la persona agrave su situación, por lo que no tener acceso a tratamiento psiquiátrico y/o psicológico como tendría en la sociedad implica una negación del Estado a sus derechos. Lo mismo puede decirse de las adicciones. Hemos recibido inúmeros pedidos de internos que necesitan ayuda para superar las adicciones, en especial las drogas. Salvo acciones puntuales de los equipos de ASSE, SAI PPL, con grupos terapéuticos, algunas acciones muy incipientes del grupo Narcóticos Anónimos, no tienen respuesta. Siendo ese un tema central de la problemática que los llevó al delito y luego a la cárcel, que el Estado no cuente con programas de asistencia al respecto es una paradójica forma de negación de derechos, y que esa persona, cuando vuelva a la libertad, retomará el camino de deterioro que había recorrido, ahora con un daño cada vez más instalado. Cabe recordar que, las Reglas Mandela<sup>50</sup> señalan: “La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior” y que “todo establecimiento penitenciario contará con un servicio de atención sanitaria encargado de evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física y mental de los reclusos” (Reglas 24 y 25).

Además de lo anterior, tanto en centros masculinos como femeninos, no existe un espacio especialmente destinado a personas con problemas psiquiátricos, en algunos casos con diagnóstico previo a la reclusión o, incluso, desde la infancia. Al ingreso estas personas deben alojarse con el resto, pero casi invariablemente, generan problemas de convivencia, por lo cual finalmente terminan en los lugares de menor progresividad, lejanía o aislamiento, ya que su comportamiento no respeta las normas establecidas. Por otra parte, la consulta psiquiátrica, en general, demorada por la falta de profesionales disponibles, en el propio centro o fuera del mismo, hace que los tratamientos que estaban en curso, con la medicación adecuada, no sean seguidos desde el inicio de la

.....  
50 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y votada por Uruguay.

reclusión, con las consecuencias que esto implica. La inexistencia de un plan de tratamiento diferencial para personas privadas de libertad que permita que su reclusión se transforme en un tiempo curativo, adecuado a su enfermedad o a su condición, más allá de un mero castigo, se convierte en una de las grandes carencias del sistema. No es posible olvidar que, si bien estas personas están presas, no dejan de ser pacientes y no debería primar una condición sobre la otra sino considerar a ambas, con la diferencia que la condición de privado de libertad en este país en el que no hay reclusión perpetua es una circunstancia, en cambio, la condición de algunas de las enfermedades psiquiátricas las hace duraderas para toda la vida.

Este tipo de personas se convierten, en ciertos casos, en seres muy vulnerables. Un paciente psiquiátrico adentro de una cárcel es un factor absolutamente distorsionante en un contexto donde quienes lo administran no están preparados para tratar con personas con estas enfermedades y en muchas ocasiones la única forma de contenerlos es reprimiendo, aislando o ignorando. En tal sentido, las sucesivas sanciones que tienen estas personas son una clara muestra de que no se han aplicado otras formas de contención o las mismas no han sido exitosas. La Regla Mandela N° 39 numeral 3 aclara la forma en que la autoridad carcelaria debe evaluar las faltas cometidas por estas personas

- **Confinamiento en solitario.** Desde mediados de 2015, se implementó un programa de “aislamiento en solitario” que se aplicó inicialmente en el Piso 5 de la Jefatura de Policía de Montevideo (situación denunciada inicialmente por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y su Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura) y luego se trasladó a una nueva construcción erigida en el COMCAR, el Módulo 12. A este lugar fueron destinados autores de delitos diversos, en principio de delitos graves y que tuvieron importante cobertura mediática. Con el paso del tiempo, sin embargo, también pudo apreciarse que no todos los delitos que caratulaban esos casos tenían más gravedad que otros derivados a otras partes del sistema penitenciario. Visitamos esta intervención por primera vez el 24 de diciembre de 2015. Bajo ese régimen los internos no salían en todo el día de sus celdas salvo una vez al día para ir al baño, no tenían información alguna del mundo exterior (ni radios, ni televisión, ni publicaciones) ni actividad de tipo alguno, en celdas muy pequeñas, mal iluminadas y con poca aireación. Las visitas eran



cada 40 días, separados por una mampara y por unos 30 minutos. Unos 40 internos, que usaban uniforme, permanecían solos en sus celdas y sin contacto social casi las 24 horas del día, salvo la ida al baño y una brevísima visita médica. Visitamos luego esa “intervención” una vez instalada como Módulo 12 del COMCAR. La situación era la misma, aunque las condiciones edilicias pasaron a ser mejores: celdas amplias, buena luz, mesada de trabajo, baño incorporado, ducha, ventana. Pero el aislamiento continuó. Hicimos múltiples gestiones ante el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación para que este régimen fuera cambiado ya que el confinamiento en solitario es equiparable a la tortura y el confinamiento en solitario por tiempo indeterminado y sistemático constituye una tortura sostenida y sistemática. Durante el período no quedaba claro de quién dependía administrativamente este “programa”, ya que diversas instancias administrativas del INR nos señalaron que no dependía de ellos, a la vez que expresaban preocupación por su existencia. Elevamos una nota al Ministerio del Interior sobre este grave asunto, enviando copia a los integrantes de la Comisión de Seguimiento del Sistema Carcelario. En julio de 2016, se nos informó que esta “experiencia” dependía del INR y, por tanto, de la unidad donde se encontraba ubicada, el COMCAR. Las severas condiciones de aislamiento también afectaron a los funcionarios policiales del lugar, que reiteradas veces nos expresaron en nuestras visitas que el régimen “estaba enloqueciendo” a las personas en esa situación. Con el paso de los meses, el régimen se volvió insostenible, empezando a manifestarse una gran decaimiento del personal que no entendía el sentido del mismo (alejado de lo habitual del sistema penitenciario, más allá de sus carencias). También en ese clima de desasosiego comenzó la connivencia y la corrupción de algunos funcionarios: se facilitó un intento de fuga y se introdujeron diversos elementos prohibidos<sup>51</sup>. Desde que la Unidad N° 4 asumió la gestión del Módulo 12, se han introducido medidas para humanizar el régimen: se permitió a las familias ingresar algunos alimentos, aportar ropa y abrigo y las visitas se hacen cada 15 días y aunque son tras una mampara, se permite que haya contacto físico (abrazos, besos) durante 5 minutos con el

.....

51 El 9 de abril 11 funcionarios fueron procesados, uno de ellos con prisión, por una golpiza dada a un grupo de internos en el Módulo 12. En los últimos meses se han multiplicado las denuncias de violencia e irregularidades en el lugar.

último visitante. Pero el confinamiento en solitario continúa ya que los internos permanecen casi todo el día solos en sus celdas y no tienen ningún tipo de actividad, salvo utilizar los libros que un operador penitenciario -el único en el lugar- les puede aportar. El aislamiento indefinido es lamentablemente una medida que toman diversos gobiernos del mundo ante delitos graves, ante personas privadas de libertad de muy mala conducta o frente a hechos que conmueven a la opinión pública. Sin embargo, es unánime la crítica que esta medida tiene tanto desde la perspectiva del cumplimiento de las normas internacionales de protección de los derechos humanos como desde el trabajo en favor de la rehabilitación y, en definitiva, de la disminución de la reincidencia y el delito. Nuestra Constitución establece en su artículo 26 que: “En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y si sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”. Por lo tanto, la mera detención en aislamiento solitario se aleja enormemente del mandato constitucional y del sentido educativo, reintegrador y rehabilitador que debe iluminar la privación de libertad. Por su parte la Ley. N° 14.470, en su art. 1° establece que en las penas privativas de libertad: “se procurará desarrollar en el recluso su aptitud para el trabajo, determinar su readaptación social y prevenir el delito”. El aislamiento en solitario no constituye, por tanto, el régimen apto para ninguno de los fines legales propuestos. El aislamiento, además, está contemplado como sanción grave en esa ley, para hechos supervinientes luego que la persona ha sido privada de libertad. Aún en esos casos, se establece que (art. 51): “La sanción de aislamiento será aplicada previa certificación médica de que el recluso está en condiciones de soportarla, procediéndose del mismo modo en toda ejecución de sanción que pueda poner en riesgo su salud física o mental. Mientras dure la sanción, el recluso será controlado por el médico del establecimiento y cuando éste lo considere necesario, deberá aconsejar la conveniencia de disponer la interrupción o atenuación de la sanción”. En las últimas décadas, ha sido profusa la elaboración de normas internacionales y estudios especializados que señalan al aislamiento solitario como una práctica que, siendo una mortificación adicional a la privación de libertad y un obstáculo para cualquier tipo de rehabilitación o reintegración social, puede constituir tortura o un trato cruel, inhumano o degradante. El art. 1° de la Convención Contra la Tortura, que entró en vigor en 1987 y fue ratificada por Uruguay señala: “A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el

término tortura todo acto por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”. Este artículo, que es derecho positivo en nuestro país, consagra que cualquier dolor o mortificación añadido deliberadamente a la privación de libertad y que implique el cumplimiento de la pena sin una finalidad resocializadora, implica incurrir en situaciones encuadrables como tortura o como tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las Reglas Mandela establecen: “Las restricciones o sanciones disciplinarias no podrán, en ninguna circunstancia, equivaler a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, quedarán prohibidas la siguientes prácticas: a) El aislamiento indefinido b) El aislamiento prolongado c) El encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada d) Las penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable e) Los castigos colectivos”. La Regla 44 define lo que se entiende por aislamiento: “Por aislamiento se entenderá el aislamiento de reclusos durante un mínimo de 22 horas diarias sin contacto humano apreciable. Por aislamiento prolongado se entenderá el aislamiento que se extienda durante un período superior a 15 días consecutivos”. La Regla 45 indica que: “El aislamiento solo se aplicará en casos excepcionales, como último recurso, durante el menor tiempo posible y con sujeción a una revisión independiente y, únicamente, con el permiso de una autoridad competente. No se impondrá a un recluso en virtud de su condena”. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tortura, Juan Méndez, en su informe “La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, elevado en 2011 a la Asamblea General de las Naciones Unidas señala: “Cuando un Estado no cumple las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos durante un breve período de reclusión en régimen de aislamiento, puede ser discutible si sus efectos negativos equivalen a un trato o pena cruel, inhumano o degradante, o incluso a tortura. No obstante, cuanto más prolongada sea la duración del régimen de aislamiento o

mayor la incertidumbre acerca de la duración, mayor será el riesgo de causar un daño grave o irreparable al recluso, que podría constituir un trato o castigo cruel, inhumano o degradante, o incluso un caso de tortura” (numeral 58 del informe). Y concluye (numeral 79): “La reclusión en régimen de aislamiento es una medida severa que puede causar graves efectos negativos, psicológicos fisiológicos a las personas, cualesquiera sean sus condiciones particulares. (...) El régimen de aislamiento es contrario a uno de los objetivos esenciales del sistema penitenciario, que consiste en rehabilitar a los delincuentes y facilitar su reinserción en la sociedad”. Asimismo el Reglamento de Disciplina y Convivencia del Sistema Penitenciario del 14 de enero de 2008, se refiere al aislamiento solamente plausible como sanción ante faltas gravísimas como “participar en motines, acciones de violencia o desórdenes colectivos o instigar a los mismos, agredir en forma física a cualquier persona dentro del Establecimiento o fuera del mismo en uso de salidas transitorias, amenazar o coaccionar a cualquier persona con la que mantenga contacto, intentar o facilitar una evasión cuando ésta implique violencia en las cosas o en las personas...”. Aún ante estas faltas gravísimas se establece (art. 29 del Reglamento): “se podrá aplicar una sanción consistente en internación en celda propia con restricción de derechos y/o beneficios de hasta 90 días o alojamiento en celda de aislamiento por hasta 10 días con supervisión médica en forma diaria. Estas sanciones deberán ser sometidas a la consideración del Director Nacional de Cárceles o Jefe de Policía, disponiendo éstos de 48 horas para expedirse”. Por si esto fuera poco, la propia legislación nacional engloba la situación precedente en el concepto de tortura. Dice la Ley N° 18.026<sup>52</sup>, en su artículo 22.2 que tortura es: “a.- Todo acto por el cual se inflija dolores o sufrimientos graves, físicos, mentales o morales. b.- El sometimiento a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. c.- Todo acto tendiente a anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental aunque no cause dolor ni angustia física o cualquier acto de los previstos en el artículo 291 del Código Penal realizado con fines indagatorios de castigo o intimidación”. Y agrega: “No se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven

.....  
52 La Ley N° 18.026 modifica el Código Penal y ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional y define los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas”. Todo lo anterior indica “*in extensum*”, lo lejos que está esta “intervención” de la práctica nacional, de la normativa nacional e internacional, e incluso, de la propia filosofía que orienta a la administración desde que se inició el proceso denominado “reforma penitenciaria” en 2010<sup>53</sup>.

- **Unidad N° 5 Centro Metropolitano Femenino (Cárcel de mujeres).** Se trata de un edificio construido en altura con un área verde al frente y un espacio semi-construido a los fondos del predio. Consta de cuatro plantas divididas, básicamente, en dos grandes alas: este y oeste. Los sectores donde se alojan las internas están ubicados en los pisos 1, 2 y 3, divididos en sectores este y oeste. Además de estas divisiones, hay otros sectores como el piso de Primarias (para internas que además de ser primarias en el sentido jurídico del término no han tenido “contacto con el delito”, es decir, que no tienen ni han tenido familiares presos ni han estado presas como menores); sector Intermedio (ubicado en el 2do piso, destinado a alojar personas con problemas de convivencia en otros sectores), el 4to nivel (ubicado en el 3er piso, en un área más nueva, destinado a alojar internas que presentan problemas de seguridad), el 5to nivel (sector con mayores niveles de seguridad, en el que se alojaban internas sancionadas y también los ingresos), el 3er Rampa Polo (en el que se encuentran las personas que trabajan en el denominado “Polo” de la unidad, Piso de Madres ( en el que habitaban las madres con niños y embarazadas en el último trimestre de embarazo). En octubre de 2016 el Piso de Madres fue desalojado y sigue vacío, al inaugurarse la Unidad N° 9 en la planta baja, sector oeste del mismo.

Actualmente, los ingresos se ubican en un área de la planta baja y las personas permanecen allí mientras el equipo técnico de la unidad realiza la evaluación. Cabe destacar que las mujeres procesadas no van al Centro de Derivación y Diagnóstico del INR sino que son conducidas directamente a la Unidad N° 5,

.....

53 Al cierre de este informe, unos 20 internos permanecen en el Módulo 12. El régimen sigue siendo de confinamiento en solitario, ya que no tienen un mínimo de dos horas diarias de contacto humano relevante, ya sea con funcionarios, técnicos u otros internos. Salen al patio, en solitario, media hora por día, no hay actividades de rehabilitación ni pautas claras de cómo seguirá su situación asumiendo que se trata de casos diagnosticados como complejos.

lo que constituye una diferencia con los varones procesados. La importancia de un ingreso especializado para las mujeres es planteado por las Reglas de Bangkok, la Regla N° 2, que prevén que se deberá prestar especial atención a los procedimientos de ingreso de mujeres y niños, por su especial vulnerabilidad.

Esta Unidad, si bien no fue construida para albergar personas privadas de libertad cuenta con dormitorios espaciosos y ventilados en la gran mayoría de los sectores, con ingreso de luz natural. Aunque existe una batería de baños, en la mayoría de ellos, hay problemas en las cañerías y serios problemas de humedad en todo el establecimiento. A modo de ejemplo, las canchas ubicadas en la parte de atrás del establecimiento se inundaban con aguas servidas que, a diario, las internas debían barrer para poder circular por ese espacio<sup>54</sup>. El edificio cuenta con un área dedicada a la educación y un espacio de talleres en planta baja. También hay un sector, recientemente remodelado, en el que se encuentra actualmente el servicio médico de la unidad. En el 4to piso, se hallan las oficinas administrativas, la cocina y otras áreas en las que, en ocasiones, se realizan actividades culturales.

Durante 2016 una parte importante del ala oeste del edificio debió ser desalojada. Este espacio se destinó a alojamiento para madres con hijos e hijas (Unidad N° 9). Esto significó un cambio importante en varias de las actividades pues muchas mujeres debieron ser ubicadas en otros sectores. Espacios más pequeños para alojar a las internas y eliminación de espacios comunes representaron un desafío para las autoridades y también para las personas privadas de libertad.

En esta unidad se alojan internas de la zona metropolitana y tiene todos los niveles que incluyen la progresividad dentro del sistema (abierta, media abierta, media cerrada y cerrada) por lo que las mujeres que, a criterio de las autoridades carcelarias, requieren mayores niveles de seguridad del país, se alojan en ella.

.....

54 Cabe destacar que en los últimos meses el tema ha sido solucionado con la concurrencia frecuente de una empresa barométrica. De todas maneras, obras de fondo son ineludibles también en este punto.

Las dificultades en la gestión de la población del lugar, debido a la falta de un modelo de atención claro y definido, derivó en la creación de 14 niveles diferentes de tratamiento. Sin embargo, en muchos de esos sectores la asistencia técnica es nula, no encontrándose operadores en el sector de convivencia y limitando su tarea al traslado de las internas a otros sectores o el anuncio de visitas o alguna actividad. Si bien se ha asignado a esta unidad un importante número de operadores penitenciarios, no todos asumen el rol educativo de la función, manteniendo poco contacto con las internas. Muchos otros, es bueno destacarlo, juegan un rol muy positivo, generando un buen clima de convivencia en algunos sectores y pautando con las internas diversas acciones y actividades de utilidad para su futuro, siguiendo de cerca su situación de manera de apoyar la reinserción. Este Comisionado ha podido constatar dificultades en el servicio médico, no debido a la falta de idoneidad de sus técnicos, sino a la mala articulación entre ese servicio, la gestión del centro y la coordinación de atenciones médicas en servicios externos de Salud Pública. Por ejemplo, de todos los centros bajo cobertura de SAI PPL, es el que tiene el menor porcentaje de coordinaciones externas concretadas, solamente el 54,5%<sup>55</sup>. Esto se debe a falta de personal para realizar los traslados, horarios mal gestionados o dificultades en el centro médico de destino. Se ha constatado la suspensión de conducciones a consultas médicas, previamente coordinadas (incluso con meses de anticipación), por falta de custodia policial.

Otro aspecto refiere a la necesidad de que el personal masculino no ingrese sin compañía de personal femenino a los alojamientos. En algunos casos este requerimiento, impuesto por las Reglas Mandela (Regla N° 81, numerales 2 y 3), no está siendo cabalmente cumplido.

Los operadores penitenciarios trabajaban, hasta diciembre 2016 (fecha de cierre del informe), en los pisos en los cuales se alojaban las internas que

.....  
55 Según informe de SAI-PPL en base a información pedida por nuestra oficina, la Unidad N° 5 programó durante 2016 unas 550 coordinaciones externas (consulta con especialista, intervenciones). De esas, se realizaron efectivamente 300, lo que representa el 54,5%. El mejor índice del país lo tiene la cárcel de Punta de Rieles, que concretó el 90,5% de las coordinaciones planificadas.

presentaban menores problemas de adaptación. Sin embargo, en el tercer piso (a excepción del 3er piso Rampa Polo), sólo existía presencia de funcionarios policiales. La misma situación se presentaba en el 4to y 5to nivel. Ante algunas recomendaciones de esta Oficina, se adjudicó un operador para atender los requerimientos del 4to nivel pero no fue así con el 5to.

Otro factor de preocupación es la presencia de un número creciente de mujeres embarazadas<sup>56</sup>, lo que constituye un desafío para la gestión de la unidad. Luego de la apertura de la Unidad N° 9 algunas de las embarazadas, en particular quienes se encontraban en el último trimestre de la gestación, fueron alojadas allí. Sin embargo, hubo decisiones contradictorias en cuanto a cuál sería el lugar definitivo de alojamiento (Unidad N° 9 o Unidad N° 5). De todas formas, no hay capacidad en la Unidad N° 9 para alojar este colectivo de mujeres y las mismas están repartidas en diferentes sectores de la Unidad N° 5, en los cuales no se presentan mayores problemas de convivencia. No existe un plan específico para ellas ni está prevista una alimentación diferenciada. Tampoco estaría previsto dónde se alojaría a aquellas madres que decidan ingresar a sus hijos e hijas recién nacidas a la Unidad ya que existen sectores, en los pisos superiores de la Unidad N° 9 que se encuentran vacíos pero aún no han sido acondicionados<sup>57</sup>.

Preocupa también cómo el centro ha manejado, en 2016, los traslados por sanciones. Ya sea del interior del país hacia la capital o viceversa, el alejamiento de las mujeres de sus hogares provoca gran incertidumbre, malestar e inconvenientes al centro al cual arriba, a la propia interna y, obviamente, a su entorno familiar. En algunos casos, los motivos de los traslados refieren a inconvenientes de la interna a adaptarse a las normas de establecimientos de baja seguridad. En gran cantidad de estos casos los traslados se realizan “sin retorno” o sin tiempo definido, por lo que las mujeres, muchas veces, responsables del sostén familiar, pueden pasar meses sin ver a sus hijos o familiares mayores a cargo. También, ha sucedido que no se les informa que serán tras-

.....  
56 Al cierre de este informe, había 10 mujeres embarazadas en la Unidad N° 5.

57 En abril de este año comenzaron estudios sobre la habitabilidad de los pisos superiores con los fines señalados.



ladadas; por lo cual, las internas llegan al nuevo centro sin sus pertenencias, lo que agrega un mayor motivo de malestar y de vulnerabilidad. No es menor el hecho de que la mayoría de las mujeres pertenecen a contextos socio-económicos carenciados, por lo que el traslado puede implicar serias dificultades para las visitas familiares. Este desarraigo es generado, en algunos casos al menos, por decisiones apuradas, poco estudiadas, por la debilidad técnica de muchos centros del interior<sup>58</sup>. Incluso traslados que pueden ser fundados por un tiempo, por la falta de asistencia social y tratamiento se vuelven de hecho definitivos. Muchas de estas mujeres son jefas de hogar o, en otros casos, el apoyo familiar constituye una parte muy importante para hacer sostenible su vida en reclusión. En el caso particular de personas con trastornos en su salud mental, que ya tienen serias dificultades para adaptarse a reglas estrictas como las que pueden exigirse en reclusión, el alejamiento constituye un factor más de descompensación.

Algunos de estos traslados, por tiempo indeterminado, que constituyen una sanción indefinida, derivan en nuevas sanciones por tener un celular en su poder para comunicarse con su familia. Estos aspectos, tan importantes para muchas de las mujeres alojadas en la Unidad, carecen de significación a la hora de imponer sanciones o decidir traslados. La posibilidad de que estas transferencias de establecimiento no fueran definitivos sino a término implicaría una gradualidad y una posibilidad de que la persona privada de libertad rectifique su comportamiento. De igual forma, el alejamiento de sus hogares podría verse mitigado si el mismo se hiciera a departamentos más cercanos, que facilitarían el contacto familiar. En otras ocasiones, el traslado implica la discontinuidad en las actividades educativas o la pérdida de las comisiones laborales. En el centro al que arriban, en general (especialmente si se trata de un traslado del interior a la Unidad N° 5, en la que el número de oportunidades laborales es reducido en relación a la cantidad de aspirantes a ocupar un puesto), deben esperar un período que puede llegar a 90 días para solicitar una comisión. Se trata, entonces, de una pena adicional.

.....  
58 La puesta en práctica de un Protocolo de Atención a Hijos e Hijas de Personas Privadas de Libertad, aprobado por el Ministerio del Interior y con participación de varias instituciones, podría generar medidas para evitar o disminuir al menos estas situaciones.

- **Mujeres sancionadas sin atención.** Pudimos verificar la existencia de un sector en la Unidad N° 5, Centro Metropolitano Femenino, utilizado como lugar de castigo y de ingreso, totalmente inadecuado. Se trata de un sector ubicado en el tercer piso, denominado “quinto nivel”, alejado del resto del edificio, con una doble batería de celdas para tres personas y varios calabozos individuales. Visitamos el local en varias oportunidades y verificamos que: las condiciones edilicias eran muy malas, los baños estaban en mal estado u obstruidos, había celdas sin luz; la mayoría de las celdas tampoco tenía vidrios, no había asistencia técnica alguna, actividades ni trabajo con las internas. Pudimos constatar que una vez sancionadas, se le suspendía prácticamente todo tipo de asistencia técnica a las internas, lo que es un contrasentido. También nos preocupó verificar que la vigilancia de las celdas era realizada en varios momentos del día por personal masculino, lo que nos pareció totalmente contraproducente. A los efectos de conocer en detalle la situación de las internas, sumamos, a nuestras visitas periódicas, un relevamiento detallado del lugar y entrevistas individuales con cada una de las internas que allí estaban a partir de un cuestionario único. Hecho esto, presentamos varias notas al INR sobre la situación, recomendando el cierre del lugar para su transformación e incorporación de un programa de trabajo adecuado. Además la importancia de que la vigilancia no fuera realizada por personal masculino y la asistencia técnica se mantuviera en todos los casos. Nos satisface poder decir que el INR nos comunicó que ese sector ha sido clausurado y que se encuentra en reformas, mientras que se prepara un programa técnico para el manejo de las internas que sean sancionadas. Una vez planteadas nuestras denuncias, mantuvimos un fluido diálogo con las autoridades sobre la situación. También ya se ha establecido un sector diferenciado para las internas que ingresan al centro<sup>59</sup>. Cabe consignar, que ha iniciado sus tareas una nueva dirección en el centro y está elaborando un nuevo plan de trabajo para el mismo. La adecuada resolución de los casos más complejos o conflictivos, solo puede darse dentro de una institución que funcione globalmente de acuerdo a un plan operativo y un modelo de convivencia y asistencia técnica definidos.

.....  
59 Cabe anotar que ese relevamiento nos aportó importante información sobre la situación del lugar.

- **La atención a la familia.** No existen en nuestras cárceles programas de atención, asistencia y vinculación con las familias. En la mayoría de los centros, aún en los de gran tamaño, no solamente no hay casi asistentes sociales, sino que no hay planes para vincular a la familia en un proceso positivo de trabajo. Esto es grave ya que es muy claro que la familia y los allegados de las personas privadas de libertad tienen un papel a jugar en el desarrollo de un proceso que debe orientarse al retorno de la persona a la sociedad. Además, las familias sufren el impacto de la privación de libertad de su integrante y, muy particularmente, los hijos sienten el trauma de esa separación que amenaza con volverse ruptura. El impacto de la prisión sobre los niños y adolescentes allegados es enorme. Y si ella es visualizada como la sola aplicación de sufrimiento y de privación sobre el familiar, tendrá importantes y negativos efectos sobre los procesos de socialización de esos niños y adolescente, que verán en el “mundo adulto y formal”: el juez, la policía, la institución penitenciaria, el Estado; al causante de sus dolores. Si a esto le agregamos que esos jóvenes y niños pueden estar viviendo en situaciones de vulnerabilidad social, agravadas por la lejanía de su padre o madre, es obvio que fácilmente pueden ser captados o derivar hacia estrategias de supervivencia en la ilegalidad. La carencia de una adecuada relación entre los centros y las familias puede verse en las dificultades existentes en el ingreso de las visitas a los grandes penales, en especial COMCAR, Canelones y Libertad. Si bien somos testigos de que el INR ha impulsado mejoras en las puertas de ingreso y ha mantenido reuniones con la Guardia Republicana a cargo de los chequeos para mejorar los mecanismos de recepción y revisión de las visitas, se está lejos de contar con mecanismos claros y fluidos que no signifiquen una implícita señal de rechazo o resistencia a la presencia de las familias. No existe, todavía, un material impreso que clarifique qué se puede ingresar y qué no, lo que da lugar a arbitrariedades. El ingreso en los grandes penales suele ser lento y obliga a las familias a realizar largas colas desde la madrugada, con cualquier inclemencia del tiempo. Es pésima la dotación de baños, nula la presencia de espacios amigables para los niños, lento el mecanismo de salida. En las cercanías de los penales existe una suerte de “mercado negro” de almacenes que cobran por el alquiler de ropa, el cuidado de bultos e, incluso, por guardar la billetera de los visitantes, que al no poder ingresar con dinero y no ofrecer el centro un sistema de cuidado de valores (“lockers” tipo supermercado) deben pagar a alguien que se las cuide. El trato a los visitantes es variable. Hemos observado días en que la recepción es correcta, pese a la

gran cantidad de personas que deben ser identificadas y revisadas. Pero otras veces, el trato se vuelve tenso y, sobre todo, movido por reglas poco claras. Los espacios de visitas son, en general, muy poco estimulantes y tienen muy pobres condiciones (baños, mesas, sillas, entretenimiento) para un encuentro de varias horas en el que coinciden personas de diversas edades. Cuando los visitantes sienten que son mal tratados, el malestar se extiende hacia dentro de los centros. Hemos tenido múltiples conversaciones con las autoridades sobre este tópico y nos consta la preocupación existente por trabajar sobre este punto. Varios directores de centros se han reunido con las familias y han analizado los pasos a dar para mejorar el ingreso y evitar fricciones. Es un paso positivo. Sin embargo, sin aumento del personal dedicado a la recepción de los visitantes, la adecuada aplicación de elementos tecnológicos, el rediseño físico y ampliación de los puestos de ingreso (la población sigue creciendo), lo que debería ser un factor de distensión y apoyo a la reintegración seguirá, episódicamente, siendo una causa de malestar. Sobre el tema, enviamos una nota con recomendaciones al Ministerio del Interior y el INR en mayo de 2016 y hemos hablado varias veces sobre el tema.

## VI BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS

- **El Polo Industrial.** En el predio de la Unidad 4 COMCAR, pero con cierta autonomía en su funcionamiento, el Polo Industrial -inaugurado en 2014- es un espacio donde con unos 500 internos en 60.000 metros cuadrados se ha recreado un ambiente de trabajo industrial intenso, con ámbitos de capacitación laboral, desarrollo socio cultural y una excelente convivencia. Allí hay fábricas, talleres, aulas, biblioteca, dormitorios compartidos, salas de reuniones. Pocos años atrás, había galpones abandonados y una masa informe de objetos en desuso. El Polo Industrial tiene actualmente empresas privadas instaladas en sus instalaciones que pagan un salario y capacitan a sus internos operarios. Como emprendimientos institucionales, existe un taller metalúrgico, carpintería, fábrica de bloques, fábrica de pinturas, de productos de limpieza, de escobas, hay un sector de apoyo tecnológico, de servicios y mantenimiento. Hay dos empresas instaladas y se realizan contactos para ampliar la presencia de emprendimientos de este tipo. La enseñanza de oficios es uno de los pilares del lugar, habiéndose realizado un convenio con INEFOP (Instituto Nacional de Formación y Empleo) dictando cursos en gastronomía, carpintería en aluminio, herrería de obra, gerenciamiento de empresas y soldadura. Existe además una Usina Cultural, donde se realizan talleres de teatro, música y artesanías. Al recorrer el Polo se percibe un clima de trabajo, roles claros y compromiso con la tarea. Pudimos participar en varias reuniones de los responsables del Polo Industrial con los internos que iniciaban el proceso de ingreso al mismo junto a sus familias. En muchos casos, se trataba de internos que venían de largos meses de encierro y que estaban en sectores “de seguridad”. Sin embargo, era notable ver cómo, con el paso de las semanas y la adaptación a un contexto positivo, se integraban a las tareas, cambiaban su forma de relacionarse y comenzaban a trazar planes de futuro. En esas reuniones, donde participaban las familias

del grupo de internos que se iniciaba allí (unos sesenta), se vivía un clima de emoción donde los responsables del Polo explicaban que allí había un camino para “tener una vida digna, con sus familias e hijos, trabajando, y almorzando los domingos en sus casas, estar en una cárcel no debe ser una opción, hay que trabajar mucho para lograrlo y estamos aquí para hacerlo con ustedes”<sup>60</sup>. Cabe anotar que el Polo ha hecho obras con sus internos en diversos centros penitenciarios, en espacios públicos, ayudando en lugares afectados por el clima y en centros infantiles de barrios carenciados, ahorrando ingentes cantidades de dinero al erario público y dando un mensaje muy fuerte de integración social.

- **Punta de Rieles (Unidad N° 6).** Reciclado y ampliado el cuartel que sirviera de Cárcel de Mujeres durante la dictadura militar, en el ex cuartel de Punta de Rieles comenzó a funcionar la Unidad N° 6. A partir de 2010 allí se desplegó una singular experiencia educativa y de rehabilitación, en la que participan 600 personas privadas de libertad. En el centro se ha logrado recrear el clima de una pequeña ciudad o villa donde, en un cruce de sus caminos internos, existen talleres, centro educativo, área deportiva, panadería, puesto de venta de alimentos y artesanías, talleres, un centro ecuménico, gimnasio, sala informática. A pocos metros de allí, en el “barrio” industrial, hay múltiples talleres y actividades productivas, desde la fabricación de botes de competición a bloques y materiales de construcción. Los horarios y las pautas de funcionamiento son claras y firmes, lo que no impide que los internos circulen por el lugar participando de las diversas actividades que hay. Este clima que es a la vez educativo y creativo, ha dado pie a que germinaran unos 60 emprendimientos productivos que son de los propios internos. Muy notablemente, son los propios internos los que financian los emprendimientos y han conformado una especie de “banco” que aporta “capital semilla” a cada nuevo emprendimiento que llega. La actividad social y cultural en el lugar es intensa (debates, talleres, publicaciones, murales, una radio comunitaria, una asociación de estudiantes privados de libertad) y, según señaló una nota de la reconocida organización Reforma Penal Internacional, todo indica que en el lugar ha hecho carne el “principio de normalización”, uno de los ejes centrales de lo que la moderna

.....  
60 Presentación del asesor del Polo Industrial, Jaime Saavedra, a un grupo de internos y sus familias que este Comisionado pudo presenciar.

criminología entiende imprescindible para la rehabilitación: que la cárcel sea lo más parecido posible a la vida en la comunidad exterior. La cárcel recibe, fundamentalmente, presos que ya tienen pena, pero que tienen las carátulas penales más diversas. En otras palabras, no se trata de un experimento limitado a privados de libertad singulares o de delitos leves. Todo lo contrario: es una muestra de que una sólida propuesta de convivencia con oportunidades, generando un entorno fértil para hacer cosas, puede realmente cambiar el derrotero que tenían las personas antes de caer en prisión. Para este Comisionado resulta conmovedor recorrer la Unidad y ver decenas de internos, provenientes de centros donde tuvieron severas condiciones de reclusión y cargando sobre sus espaldas durísimas historias personales, replantearse sus vidas e involucrarse en una nueva manera de relacionarse con su entorno. Es notorio que la vida del “afuera” entra al centro en múltiples propuestas productivas, culturales, deportivas y sociales. El clima que se vive es el de una auténtica práctica para la libertad. Los problemas existen, pero no se esconden. Da la impresión que todo se discute y se habla, incluyendo las carencias que existen en el lugar. Un ejemplo del que podemos dar testimonio: un clásico de internos de Nacional contra internos de Peñarol, con camisetas, hinchadas y juez, desarrollado sin ninguna clase de incidente. Reglas claras, contexto favorable, convivencia pacífica, ese parece ser el mensaje institucional del lugar. Otro hecho sintomático del que este Comisionado supo ser testigo: el día de Navidad y el último día del año, el Director del Centro recorre el establecimiento y saluda uno a uno a todos los internos, toda una señal sobre la generación de relaciones permitiendo que cada uno se sienta una persona con valor y sentido más allá de la problemática en que se encuentre.

- **Pintado Grande (Unidad N° 28).** A unos 25 kilómetros de Artigas, en la localidad de Pintado Grande, funciona la única unidad mixta del país, donde conviven unas 25 personas, 18 hombres y siete mujeres y en breve se estima que aumentarían levemente sus cupos. Se trata de una cárcel abierta de tipo chacra, con múltiples actividades: herrería, carpintería, panadería, construcción, tareas agrícolas, gestión de reciclaje de neumáticos. También hay un aula informática que funciona de puertas abiertas con la población vecina de la localidad. Las internas e internos van a estudiar además a los cursos que se dictan en la otra unidad penitenciaria existente en la ciudad de Artigas, a la cual se desplazan diariamente. Se comparten espacios de convivencia y al recorrer el lugar es

notoria la contracción a sus tareas por parte de los internos e internas. Los vecinos del paraje apoyan el centro y a menudo se integran a sus actividades.

- **Taller Sala 12 del Hospital Vilardebó.** El Taller Sala 12 del Hospital Vilardebó atiende a un grupo de unas 20 personas en un taller del Hospital y en una casa ubicada en las inmediaciones. La población del Taller Sala 12 está conformada por personas inimputables que cometieron hechos de gran violencia, lo que muchas veces los llevó también a perder contacto con sus familias. Es sabido que el tratamiento de la enfermedad mental grave con episodio de violencia suele desbordar no solo las capacidades de respuesta de las familias -cuando existen- sino también de las instituciones. Muchas veces refieren a múltiples patologías mentales y físicas, déficits sociales y afectivos acumulados por años o generaciones. La dificultad de encauzar estos casos suele propiciar que estas personas terminen institucionalizadas, en la calle o protagonizando nuevas violencias. El Taller comenzó primero como un espacio de trabajo y de enseñanza de oficios, donde sobresalieron producciones artísticas -esculturas, pinturas, artesanías, muebles- de sorprendente creatividad y belleza visual y funcional. Allí también se enseña herrería, carpintería soldadura, tallado en mármol y madera, serigrafía, albañilería. Se usan los materiales que están en desuso en el hospital, por ejemplo, viejas camas. Lo que parecía un imposible fue la meta de los impulsores de este espacio: “la recuperación de habilidades socio laborales y la reinserción comunitaria. Apuntamos al proceso de desinstitucionalización del usuario judicial, acortando los plazos de internación”, nos indicó su creadora y responsable, Selva Tabeira. Para consolidar el positivo proceso que llevaban adelante estas personas que estaban internadas en el Hospital Vilardebó, se creó una pequeña residencia cerca del hospital. Ahora, en horas laborales van al taller en el hospital, y luego van a esa que es su casa, donde viven acompañados por psicólogos. La residencia es una casa más en el barrio y adentro el clima es hogareño y acogedor. Allí hay actualmente 10 de los internos del taller. Un documento del Taller dice: “Cada producción refleja el trabajo psíquico puesto en juego, permite a la persona recrear, rearmar y dar un nuevo sentido a sí mismo”. Asimismo, durante 2016, varios internos formaron una cooperativa para operar un lavadero industrial, paso clave para su reinserción. Se trata de una sorprendente experiencia que logra transformar capítulos de dolor y horror en nuevas oportunidades para vivir dignamente y en paz con los demás pese a la grave patología psiquiátrica subyacente.



- **Centro de Formación Penitenciaria.** Iniciado en 2011, el Centro de Formación Penitenciaria viene fortaleciendo su presencia dentro del sistema y hoy es una pieza clave para lograr que los nuevos funcionarios que ingresen al mismo no reproduzcan moldes anteriores y puedan adaptarse a un modelo de tratamiento basado en los derechos humanos. Se ha renovado la malla curricular y se han aumentado las horas docentes. El Centro de Formación suele ser un ámbito donde diversos actores del Sistema Penitenciario y múltiples instituciones -académicas, de sociedad civil, responsables de políticas públicas- suelen debatir sobre temas concretos o bien formar a los funcionarios. Es particularmente relevante el esfuerzo por renovar el bagaje técnico de los funcionarios que ya prestan tareas en el sistema. Y está claro, que a futuro, sin la formación que se planifica para los nuevos ingresos y es concebida como una instancia permanente de capacitación y reciclaje, será inviable sostener un nuevo modelo de tratamiento. Entre las nuevas acciones resulta muy interesante la creación de Unidades de Práctica; o sea, centros donde los nuevos operadores penitenciario y personal de seguridad podrá complementar su formación teórica con un conocimiento directo de la gestión penitenciaria. También se han creado “duplas pedagógicas”, integradas con un docente con conocimiento penitenciario y otro con formación en otras áreas del trabajo socioeducativo, de manera de acompañar la formación paso a paso.
- **Piloto Educativo en Unidad N° 13 Las Rosas.** Con fondos del Programa “Justicia e inclusión”, de la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo, en 2015 y 2016, se llevó adelante un plan piloto que planteó una respuesta a un problema que está presente no solo en las aulas del Sistema Penitenciario sino en el Sistema Educativo: el enganche de la formación secundaria y técnica con el empleo. El objetivo fue crear una instancia de formación integral que vinculara lo socioeducativo con capacidades concretas para el mercado laboral real. Para eso se aunaron instancias de formación formal y no formal. Se trabajó mucho estimulando a los internos sobre el objetivo final del esfuerzo educativo y su sentido. Como apoyo de este esfuerzo se incluyó a las familias, de manera de mejorar la comprensión de los tiempos educativos y de sus necesidades. El programa unió formación para el empleo -con cursos de UTU y de la Dirección Nacional de Empleo-, tutorías de Educación Secundaria para finalizar los ciclos secundarios y cursos terciarios con el Centro Regional de la Universidad de la República (CURE). El proyecto

logró crear un clima de gran entusiasmo entre los internos, la participación y adhesión fue muy buena. En ese contexto propicio para el desarrollo de capacidades, también participó la Cámara Empresarial de Maldonado para generar proyectos laborales y emprendimientos, se acreditaron saberes con la UTU y el Programa Aprender Siempre del MEC dio cursos de comunicación y convivencia. Se creó un grupo musical en el Centro. Por el piloto pasaron unos 284 estudiantes. (datos del INR). Entre otras acciones hubo, además de las tutorías para finalizar estudios de ciclo básico y de bachillerato, cursos de reparación de PC, cocina, electrotecnia básica, reparación y colocación de aire acondicionado y de realización de proyectos productivos. El programa (finalizó el financiamiento de la Unión Europea) ha sido mantenido por el INR y sigue funcionando. Dados sus buenos resultados y el clima de convivencia educativa que logró generar, constituye una fuerte pista sobre cómo encaminar los desafíos que el mundo educativo y el mercado de empleo significan para las personas privadas de libertad.

- **Unidad Nº 20 Salto.** Mediante un esfuerzo sostenido en el tiempo, la Dirección del establecimiento, su equipo técnico y sus funcionarios, han logrado transformar una cárcel que era motivo de preocupación y malestar en un centro pujante que deja atrás las dificultades edilicias para generar alternativas de integración. Cabe anotar que se trata de un edificio añoso y con enormes problemas estructurales, eléctricos y sanitarios. Pero las obras realizada con aportes de la comunidad y tareas de los propios internos, merced al empuje transformador puesto por sus responsables, es un ejemplo de cómo se pueden cambiar las cosas. Se ha creado un área de trabajo especial con los internos primarios, en su mayoría muy jóvenes, atendiendo sus necesidades educativas y sociales específicas. El aula informática y el salón de clase se han mejorado enormemente. Es destacable cómo ha cambiado la relación con la comunidad. Hay empresas que están colaborando con el centro, ofreciendo empleo a los internos, habiéndose desarrollado una muy buena experiencia con numerosos internos que cumplen horario de trabajo en las empresas y luego vuelven al establecimiento. Lo mismo se ha logrado con la Intendencia de Salto, para la cual varios internos prestan servicios diariamente. El Centro tiene una unidad femenina cercana a la chacra del predio. Como ocurre en muchos lugares, el Centro Femenino solía ser la última prioridad del establecimiento. Somos contestes de los esfuerzos que viene realizando la Unidad para mejorar el

alojamiento donde están las mujeres, ampliar su espacio, mejorar su equipamiento y generar diversas actividades, laborales y educativas, de interés para las mujeres privadas de libertad.

- **Yoga y valores en las cárceles.** A partir de abril de 2014 comenzó a desarrollarse, impulsado por Pamela Martínez y un grupo de voluntarios, un programa de “Yoga y valores”. El programa se inició en la Cárcel de Punta de Rieles y ha tenido una enorme aceptación e impacto. “Se concreta un grupo con continuidad en la práctica, con un compromiso sostenido que impacta en el bienestar de cada participante y en su vida cotidiana. Surgen instancias de reflexión personal y grupal que generan cambios de hábitos, tanto en la higiene, como en sus intereses, comienzan a estudiar y/o trabajar, cambian la forma de resolver sus conflictos por formas más amigables y tolerantes, restablecen vínculos y mejoran aspectos como la baja tolerancia a la frustración. Se construye un grupo de pertenencia en el que van confiando y sincerándose, aprendiendo la escucha, límites, empatía, trabajo en equipo. Estos cambios son palpables dentro y fuera del establecimiento, mejorando la convivencia institucional y familiar”, dice un documento de evaluación hecho por el grupo. El yoga, algo desconocido para la población penitenciaria, se convirtió en un sorprendente espacio de espiritualidad y cambio personal. Los pedidos para participar del grupo no solo se multiplicaron en el centro donde comenzó, sino que también hay pedidos de varias otras cárceles. También se ha extendido el programa a los funcionarios penitenciarios y a las familias de las personas privadas de libertad, lo que ha generado además múltiples posibilidades de atender problemas afectivos y sociales que estaban latentes y no tenían medio de expresión o canalización. Está en vía de construcción un “shala” (escuela de transformación de la conciencia), un espacio físico especialmente preparado para la práctica del yoga. Muchos internos expresaron a este Comisionado que habían encontrado en el yoga el ámbito donde “por primera vez, reflexionar sobre sus vidas, sobre el sentido de las cosas y cómo entender a los demás”. Una acción inédita en el ámbito penitenciario, que está dando frutos y que muestra que la innovación es posible en todos los terrenos.



## VII EL PERSONAL PENITENCIARIO

No hay programa de rehabilitación que pueda llevarse adelante si no existe un personal que sostenga, en la vida diaria -en los lugares concretos donde están las personas privadas de libertad-, los principios, valores y prácticas que pueden plasmar un contexto acorde a lo buscado.

La traslación del modelo punitivo-custodial a uno basado en la concreción de los derechos humanos en el espacio habitual (sea este el liceo, el barrio o un patio carcelario) tiene implícito un cambio en el rol del funcionario penitenciario. Antes, el funcionario cumplía una tarea de custodia, observación, vigilancia y traslado; de ahí la clásica y simplificante denominación de “llavero” a muchos encargados de esta tarea. Por otro lado, se concebía que los aportes técnicos debían correr por un camino paralelo: talleres, aulas y espacios deportivos.

La llegada de los derechos humanos como agenda de contenidos para la dignidad cotidiana, no quiere decir otra cosa que cada persona tenga a su alcance los factores que lo humanizan y personifican: cultura, educación, salud, información, participación, familia, expresión. Todo eso se refleja en el espacio de vida cotidiana. Y allí es donde trabaja el funcionario penitenciario, cualquiera sea su denominación.

La reforma penitenciaria, iniciada en 2010, avanzó en este sentido incorporando la figura del “operador penitenciario”. La idea era crear una figura que fuera más allá del cuidador u observador y tener una figura activa sosteniendo y estimulando las actividades y los programas existentes. Con ese fin empezó a funcionar el Centro de Formación Penitenciaria, formando a los nuevos funcionarios y “aggiornando” a los ya presentes. Los resultados alcanzados reflejan la dificultad de cambiar una concepción funcional custodial (y punitiva) arraigada durante décadas. Por un lado, muchos operadores han asumido un rol fuertemente educativo; hablan con los internos, generan actividades, los acompañan en sus actividades, conocen sus realidades y tratan de apoyar sus cambios positivos, transmiten valores y cuidan que todo se desarrolle en un

clima positivo y estimulante. Pero por otro lado, hay otros operadores que no han captado o entendido el nuevo rol: se limitan a lo custodial, no generan actividades, no dialogan con los internos ni los conocen y se encierran en tareas administrativas o de papeleo. Más aún, en algunos casos, cuando no tienen claro su rol educativo, terminan añorando o copiando el viejo modelo custodial. Dice Denia Nuñez: “Para trabajar en una prisión, uno debe entender en qué entorno se está realizando su trabajo para poder darle un sentido. Entender la prisión como institución total en el sentido de lo que apuntaba Goffman en su clásico libro “Internados”. Entender que la cárcel es una contradicción y que la mejor prisión que consigamos siempre será una mala prisión”<sup>61</sup>. Desarrollar el trabajo penitenciario sigue siendo muy complejo. Más allá del, injustamente, poco reconocimiento social que tiene la tarea, y de la acotada remuneración, la falta de personal, en muchos establecimientos, hace que los que efectivamente están en funciones deban encarar una tarea absolutamente imposible. Durante el pasado verano, concurrimos a la cárcel de Canelones luego que dos internos prendieran fuego protestando por las condiciones del lugar y resultaran con importantes quemaduras. Pude constatar que, esa noche, para unos 1.300 internos había en total (sí, en total) siete funcionarios. En muchas cárceles, la carencia de funcionarios es una de las causas del muy mal entorno para la convivencia. Si no hay empleados suficientes, los internos no pueden ser llevados a las aulas, al patio, a los espacios culturales, sanitarios o deportivos. El encierro trae violencia y, esa violencia, nuevos encierros y sanciones. El clima negativo deteriora a los reclusos pero también agota a los funcionarios. Las insuficiencias de personal son críticas en varios establecimientos, en especial COMCAR, Canelones y Libertad. El Penal de Libertad ha perdido, en los últimos años, mucho personal sin que sea repuesto. Algunos datos de lo que ocurre en ciertos módulos del COMCAR muestra el extremo al que ha llegado la situación. Por ejemplo, en el Módulo 8, y en cifras que varían según los días, dado el elevado ausentismo, para atender entre 600 y 700 internos, durante el día se pueden encontrar entre 20 y 25 funcionarios, y este número, generalmente, es aún menor durante la noche, estimándose que el mínimo

.....  
61 “El personal penitenciario: su capacitación y desarrollo en un entorno de derechos humanos”, en “Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe”.

para funcionar debe ser de 36 operarios. Realidades parecidas se ven en los restantes módulos.

Sin duda que los equipos técnicos de los establecimientos, que son parte de la plantilla de los mismos, tienen un importante rol a cumplir en lo específico de su especialización: médicos, psicólogos, asistentes sociales, docentes. Pero sería un error creer que “lo técnico” o “la rehabilitación” son acciones que discurren en espacios diferenciados y a cargo de expertos. El entorno positivo de la convivencia solo puede construirse a partir de la tarea de los operadores penitenciarios si, desde ese rol, se asume la variedad de dimensiones que implica la tarea, enmarcada en los dos ejes que traza el mandato constitucional: seguridad -en tanto garantía de la vida y de sus posibilidades- y educación -en el sentido amplio de lograr lo mejor de cada uno para integrarse a la sociedad-.

Somos conscientes de que tanto el Instituto Nacional de Rehabilitación como los responsables del Centro de Formación Penitenciaria tienen claro que uno de los desafíos de la reforma penitenciaria es mejorar el nivel de capacitación del personal penitenciario y su asunción del rol y sentido educativo de la tarea. También que la formación debe estar basada en la aplicación de los estándares de derechos humanos para las prisiones. Es bueno recordar un viejo texto del profeso vasco Antonio Beristain, que escribió un Decálogo del Funcionario Penitenciario: “El personal penitenciario tiene por misión colaborar con la parte más desheredada de la humanidad (los condenados y estigmatizados) y ofrecerles el don mayor que se puede hacer al hombre: no la promesa de un paraíso futuro, sino la conciencia de ser también ellos protagonistas de la historia. Una de las muchas diferencias entre esto y aquello reside en el riesgo de la responsabilidad”. (Antonio Beristain, “Decálogo del Personal Penitenciario”).





## VIII LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

La Ley 17.726 trata de la Prisión Preventiva y establece en el Art. 2, que se podrá sustituir a la misma con medidas alternativas, evitando<sup>62</sup> el ingreso a la cárcel de la persona procesada.

En la misma ley, en el art. 4, se establece que durante el cumplimiento de prisión preventiva, el Juez podrá imponer las mismas medidas que sustituyen a la prisión preventiva, en forma fundada. Esta norma no es aplicable en casos de reincidencia o habitualidad.

La Ley 17.897 establece en el Capítulo II, las “Medidas de seguridad provisional para imputados y condenados enfermos y otras situaciones especiales”. Aquí es fundamental destacar como situación especial, la de las mujeres embarazadas, quienes podrán solicitar que se le otorgue la prisión domiciliaria en el último trimestre de gestación y en los tres primeros meses después de dar a luz, como lo establece la ley en el Art. 8.

La oficina encargada de supervisar el cumplimiento de las medidas alternativas es la Oficina de Supervisión de Libertades Asistidas (OSLA), creada en el año 2010, en el marco de la reforma del Sistema Penitenciario Nacional a través de un decreto firmado por el Presidente y el Ministro del Interior de ese período de gobierno.

Esta oficina está ubicada en Montevideo y puede acompañar casos que no lleguen más allá de un radio de atención de 40 km en los departamentos linderos con la capital. Este límite responde al personal con el que cuentan, y a los recursos materiales y logísticos como la locomoción. En el resto del país,

.....

62 El art. 2º De la Ley N° 17.726 establece esta posibilidad cuando *prima facie* entienda el Juez “que no ha de recaer pena de penitenciaría. (...) La sustitución de la prisión preventiva no se decretará cuando la gravedad del hecho o el daño causado por el delito así lo ameriten”.

los funcionarios de las comisarías son los encargados de realizar los distintos tipos de controles (según la medida dispuesta), cuando el Juez lo ordena.

La oficina de Montevideo se organiza en tres áreas: comunitaria, social, y jurídica. El área comunitaria se encarga de entrevistar a las personas que deben cumplir tareas comunitarias, derivarlas al lugar para realizar las mismas y enviar las planillas al juzgado competente. El área social realiza las entrevistas en las situaciones de medidas curativas y restrictivas. En los casos de las medidas restrictivas existe la posibilidad de que la víctima sea entrevistada y derivada a la institución que sea necesario para atender las demandas que plantee. También realizan trámites relacionados a asignaciones familiares de los hijos, carné de salud, cédula de identidad, contacto con Defensoría pública, entre otros. Otra cuestión que trabajan desde esta área es la generación de convenios con instituciones para tareas comunitarias. En 2016 se llevaron a cabo acuerdos con: la Casa de la Cultura del Prado, con varias escuelas públicas, tres liceos públicos, el centro de salud del Cerro, hospitales públicos, zoológicos, entre otros. En la gran mayoría de los casos se trata de tareas de limpieza.

La OSLA supervisa a personas procesadas por la justicia penal y por la Ley 19.120 referida a Faltas y Conservación y Cuidado de los espacios públicos. En el caso del trabajo comunitario establecido por la Ley de Faltas; en Montevideo se envía desde la OSLA al Juez un oficio comunicando si la persona está cumpliendo la medida y adjuntando la planilla firmada con las horas de trabajo que le han sido asignadas. En el interior se hace a través de los denominados Oficiales de Enlace. En muchas situaciones se aplica más de una medida a la misma persona, por ejemplo, tareas comunitarias, una medida curativa (puede ser por tema de adicciones, de salud mental, entre otras) y arresto domiciliario, todo depende de la situación por la que haya sido procesada la persona y lo que el Juez disponga.

En el caso de las medidas impuestas en los procesos penales (en Montevideo) la OSLA envía al Juez un informe dando cuenta de si la persona está cumpliendo la medida y con un aporte desde el área técnica. Se evidencia que la OSLA cuenta con escaso personal técnico para realizar acompañamientos desde una perspectiva integral; por lo tanto, su labor se vincula, principalmente, a las cuestiones relacionadas al cumplimiento de las medidas, a fomentar contacto con instituciones y organizaciones que abran sus puertas para la realización de tareas comunitarias, y realizar las entrevistas necesarias para los informes que deben enviar a los jueces.

En noviembre de 2016 se encontraban bajo la supervisión de la OSLA unas 600 personas, unas 270 en tareas comunitarias y unas 350 con arresto domiciliario. No existen programas de capacitación laboral o de apoyo a las personas en el domicilio cuando cumple el arresto allí<sup>63</sup>.

En 2016, la Ley 19.446 sobre el Régimen de Libertad Anticipada y Penas Sustitutivas a la Privación de Libertad agregó nuevas funciones a la OSLA, estableciendo que la pena de privación de libertad puede sustituirse por la pena de libertad vigilada o de libertad vigilada intensiva, bajo su control y acompañamiento. Esta nueva ley establece que la libertad vigilada consiste en someter al penado a un régimen de libertad a prueba, tendiente a su reinserción social, a través de una intervención individualizada. A diferencia de ésta, la libertad vigilada intensiva consiste en someter al penado al cumplimiento de un plan de actividades orientado a su reinserción social en el ámbito personal, comunitario y laboral a través de una intervención individualizada y bajo la aplicación de ciertas condiciones especiales. La vigilancia y orientación permanentes de lo establecido en este artículo estará a cargo de la OSLA. A su vez, serán los equipos técnicos los encargados de formular el plan de actividades y de intervención.

En Montevideo, en el mes de diciembre de 2016, en la OSLA trabajaban tres funcionarios técnicos (dos asistentes sociales y un psicólogo)<sup>64</sup>. En el caso del interior no hay personal técnico, por lo tanto, la tarea es realizada con la orientación de las subdirecciones técnicas de los establecimientos locales.

En relación a la aplicación de las medidas alternativas hay dos cuestiones fundamentales que deben ser problematizadas: una es la falta de evaluación de resultados obtenidos y relevamiento de eficacia de las medidas que permitan la generación de conocimiento sobre la consistencia y potencialidades de estos dispositivos.

La generación de conocimiento sobre la temática puede contribuir a la mayor difusión de las medidas alternativas, dando a los involucrados en el proceso judicial insumos teóricos y empíricos sobre los cuales basarse para aplicar alternativas a la prisión y promover su difusión.

.....  
63 Datos proporcionados por la OSLA.

64 En 2017 la OSLA recibió cinco nuevo técnicos: tres psicólogos y una asistente social.

Por otro lado, es importante destacar el rol de la sociedad y los aportes que puede tener en la realización de las medidas alternativas. Es necesaria la apertura de las instituciones, de las organizaciones y de las empresas para colaborar en este tema desde distintos lugares. Del convencimiento de que estas medidas son un factor de integración y de disminución de la violencia institucional y social, depende que existan condiciones para incorporar personas a tareas comunitarias, el acompañamiento en temas educativos, capacitaciones laborales y otras medidas específicas que pueden surgir según las características de cada contexto.

Actualmente, el uso excesivo de la prisión preventiva hace que muchos casos que tienen evidentes factores sociales, familiares o circunstanciales que pueden ser atendido en medio abierto, terminen en la cárcel, empeorando su situación personal y generando un deterioro cognitivo, vincular, afectivo y social que inicia un espiral descendente hacia el delito.

En una sociedad democrática y republicana, obviamente, que la ruptura de las normas que regulan la vida de todos requiere una respuesta. En otras palabras, la violación de una norma que protege a los valores esenciales de todos, debe ser desaprovada. Pero la amonestación penal de las conductas no tiene porqué ser equivalente, en todos los casos, a privación de libertad. Señala el constitucionalista argentino Roberto Gargarella sobre la diversidad del reproche estatal: *“Reprochar no es lo mismo que castigar, y que un Estado democrático debe tener la posibilidad de optar entre formas distintas de reprochar las conductas que quiere desalentar, asumiendo que esas formas pueden incluir, o no, el castigo”*<sup>65</sup>.

Las penas alternativas deben ser consistentes, comprender un plan de trabajo y asistencia con la persona que las recibe. Este Comisionado ha sido testigo de casos de personas con prisión domiciliaria -por ejemplo- que por su cantidad de hijos y situación de pobreza requerían medidas de soporte y acompañamiento que nunca llegaron. También de casos donde la medida alternativa era tan pobre (presentarse en una comisaría) y sin aporte educativo alguno, que la persona la incumplía, siendo derivada a la cárcel poco después.

.....  
65 “Castigar al prójimo. Por una refundación democrática del derecho penal”, Roberto Gargarella.

## IX EL EGRESO Y EL POST EGRESO

La salida de la cárcel, y el reenganche con la vida en libertad, pueden y deben ser trabajadas desde que las personas ingresan al Sistema Penitenciario. Siendo el objetivo la reinserción social, desde el ingreso el sentido de la prisión debe ser la preparación para el egreso. Para ello se debe, desde el primer contacto, visualizar algunas problemáticas y situaciones a atender, como las diferencias que responden a la edad, al género, a problemas de la salud física y la salud mental, el consumo problemático de sustancias psicoactivas, entre otras variables que forman parte de la biografía abierta de cada persona.

Todo lo que sucede desde el procesamiento hasta el día del egreso, conforma la trayectoria en el Sistema Penitenciario y el impacto que la privación de libertad tendrá en la vida de las personas que han egresado. En este sentido, se deben tomar en consideración a todos los actores que participan en el procesamiento, en la defensa y en la gestión del Sistema Penitenciario. También debe considerarse la necesidad de mantener y fomentar las relaciones de las personas privadas de libertad con sus vínculos afectivos y con distintos agentes comunitarios y de la sociedad civil, que permitan el contacto con el mundo exterior durante el período de reclusión. Este punto debe ser atendido para contrapesar la despersonalización que viven los sujetos al formar parte de la institución carcelaria y, al mismo tiempo, colaborar en los procesos que apuntan al egreso del Sistema Penitenciario, nutriéndolos de un sostén afectivo y la perspectiva de la vida “extramuros”. En todo caso, el trabajo penitenciario debe apuntar a enriquecer la capacidad de vincularse positivamente (pro socialmente, dicen algunas corriente psicológicas) con otras personas y con la mayor pluralidad y diversidad posible. Ese fortalecimiento es preventivo e integrador, ya que cuando la cárcel se vuelve sinónimo de deterioro, seguramente, eso afectará al entorno de la persona privada de libertad (pareja, hijos, allegados, futuras relaciones sociales).

La institución responsable de trabajar el proceso de egreso, es la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI). Ésta fue creada por la Ley 19.355 del Presupuesto Nacional 2015-2019, en el art. 163, donde se suprime el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y se transfieren los recursos humanos y materiales a la nueva dirección. La misma tiene jurisdicción nacional y depende del Ministerio del Interior.

Los cometidos de la DINALI consisten en diseñar y gestionar políticas públicas en materia de apoyo a la reinserción social de personas que egresan del Sistema Penitenciario, coordinar actividades con la Comisión Honoraria que tiene esa institución, con el fin de que la misma participe en la elaboración y gestión de los diferentes planes de apoyo a personas liberadas y coordinar la intervención conjunta a realizar en el tratamiento de las personas privadas de libertad con el Instituto Nacional de Rehabilitación en la fase de pre-egreso. Cabe destacar, respecto a este último, que la nueva Dirección se diferencia del Patronato en que éste trabajaba con encarcelados y liberados. En el nuevo ordenamiento legal de esta fase del trabajo, se establece la coordinación con el INR en la etapa de pre-egreso, lo que abre la posibilidad de que la DINALI también trabaje “puertas adentro” con el foco puesto en la salida y sus necesidades concretas.

El año 2016 fue dedicado a conformar la nueva estructura institucional, la capacitación del personal técnico, la revisión del área económico-financiera, y la formulación del Proyecto Posada de Camino. Este proyecto requirió la adecuación del edificio donde se desarrollará este alojamiento de carácter transitorio para personas que han egresado del Sistema Penitenciario, acompañado de otras intervenciones sociales de sostén y acompañamiento.

Las personas que ingresen a dicha Posada serán seleccionadas en base a criterios diseñados por el equipo técnico de la DINALI. El proyecto fue pensado para 60 plazas masculinas y 6 femeninas, respetando la proporción de hombres y mujeres dentro del Sistema Carcelario. El período que permanecerán allí será entre 30 y 60 días dependiendo del proceso que realice la persona. La posada no actuará como “refugio” sino que cumplirá el rol de “solución habitacional” transitoria para casos que se estén trabajando, junto a otras medidas de reinserción.

Durante el año 2016 la DINALI llevó a cabo reuniones, espacios de coordinación, mesas de trabajo y fortalecimiento del vínculo institucional con direcciones del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de

Salud Pública (MSP-ASSE), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y con la Junta Nacional de Drogas (JND) de Presidencia de la República, con el objetivo de lograr la coordinación y articulación con las mismas, atendiendo a las problemáticas de la población que egresó del Sistema Penitenciario. En DINALI se refieren a esta población, como “usuarios”, lo que nos parece muy adecuado.

Durante 2016 avanzó la implementación del sistema de gestión de la DINALI. Se busca centralizar la información, registrar la trayectoria de los usuarios y analizar los datos para lograr intervenciones eficientes.

En relación a la capacitación para el mundo del trabajo, la DINALI realizó un acuerdo con el Sindicato de la Química respecto a la incorporación de los usuarios a cursos de soldadura dictados por la empresa Linde S.A. Estos cursos tienen una duración de 4 semanas, de lunes a viernes con una carga horaria de 3 horas y pueden participar 3 personas por mes (se capacitaron 9 personas). Con Don Bosco acordaron el dictado de cursos de: operador Pc, sanitaria, electricidad, carpintería en aluminio, tapicería y mecánica de motos (se capacitaron 35 personas). Con el Instituto Superior de Educación Física realizaron un convenio con pasantes, para que concurren a la DINALI, tres veces a la semana, a realizar actividades que apunten a desarrollar espacios de integración y talleres de recreación.

En el año 2016, la DINALI atendió a 2.062 usuarios y realizó 7.680 entrevistas. El equipo técnico atendió a 1.567 personas, y se estima un flujo de atención de 200 personas por semana.

En las pasantías laborales protegidas trabajaron 254 usuarios. En diciembre de 2016, se encontraban realizando tareas 135 personas que se desempeñan en: MIDES (2), Correo (15), OSE Montevideo (1), OSE Flores (3), OSE Lavalleja (9), OSE Colonia (7), OSE Maldonado (9), OSE Treinta y Tres (6), OSE Paysandú (5), OSE Rivera (14), OSE Cerro Largo (8), Cayma (3), ANP Montevideo (17), ANP Paysandú (4), MVOTMA (1), INR (12), Vialidad (2), Intendencia de San José (1), Intendencia de Rivera (5), Intendencia de Colonia (9), Intendencia de Lavalleja (3).

En otro orden, en relación al funcionamiento de la DIANLI en el territorio nacional, se aprecia una escasa presencia de la misma en todos los departamentos: en cada uno, hay un funcionario o a lo sumo dos. Se evidencia la falta de personal en el interior y los distintos criterios de trabajo adoptados, que no responden necesariamente a un plan nacional consolidado.

En este sentido, el contacto con los establecimientos penitenciarios, el trabajo de coordinación en el pre-egreso, la difusión de los cometidos de la DINALI en los establecimientos y fuera de los mismos, dependen -debido a la debilidad administrativa de la nueva organización en el interior- del ritmo de quien esté oficiando como responsable de la DINALI en el departamento. Lo mismo sucede respecto a los posibles convenios, a los vínculos institucionales y con la sociedad civil, que son fundamentales para abordar las demandas de la población liberada, que trasciende la capacidad operativa de la DINALI.

La integración de personas liberadas al mundo formal del trabajo, es un paso muy importante para la reinserción social. Siendo, en alto porcentaje, personas que han tenido déficits sociales diversos, no solo es obligación del Estado poner al día la “deuda social” con esas personas sino que también es socialmente estratégico “tomar medidas” para favorecer esa inserción al mundo laboral. Sin embargo, desarrollar una política activa sobre el punto no resulta fácil dada la resistencia cultural que existe para contratar a personas que han estado en conflicto con la ley. El desarrollo de algunas normas jurídicas nos ilustra al respecto.

La Ley 17.897, de Humanización y modernización del Sistema Carcelario, de setiembre de 2005, que en su Capítulo IV, Art. 14, estableció -sobre la inserción laboral de personas liberadas-, que se debía incluir en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, “la obligatoriedad de los empresarios contratantes de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% de personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encuentren registradas” en la Bolsa de trabajo de la DINALI. Sin embargo, esa norma fue de nula aplicación, ya que las empresas obviaron la contratación de “peones” o bien dieron a esas tareas otra denominación o rango, salteando formalmente la normativa.

Las empresas adjudicatarias de obras -todas, ya que en DINALI no hay registro de ninguna empresa que en esta materia haya cumplido con la ley- suelen presentarse a DINALI y solicitar un “certificado negativo”, donde expresan que no van a usar la categoría laboral prevista en la ley, dadas las características o magnitud de su obra. Las empresas adjudicatarias de obra pública deberían ser controladas sobre este punto por el propio organismo donde realizan la obra, y este remitir la información al Ministerio de Trabajo y DINALI. No existe todavía una estructura administrativa que realice el seguimiento adecuadamente.



Esta situación llevó al Poder Ejecutivo a promover otra norma en la Rendición de Cuentas de 2016, Ley N° 19.438 art. 32, ampliando la obligación a las “tareas de peones, medio oficial, oficial o similares”, de manera de tener una definición abarcativa y difícil de ser eludida. La norma también incluye la posibilidad de que el Poder Ejecutivo tenga “un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados, registrados en la referida Bolsa de trabajo, por encima del 5%” y que el Poder Ejecutivo promoverá “acuerdos con los Gobiernos Departamentales para establecer regímenes similares respecto de las obras y servicios públicos departamentales”.

Esta normativa habla de una muy positiva voluntad de construir una política de inserción social y abrir las puertas al rol del sector privado. Lo mismo puede decirse de la norma aprobada en la Rendición de Cuentas de 2016 por la cual se creó una Fundación, que permitirá mayor flexibilidad a la DINALI, para realizar acciones de capacitación e inserción en el mercado laboral. Este requiere, como contrapartida, por un lado aumentar la capacitación laboral que se da a los internos durante la privación de libertad. Y, desde el punto de vista del monitoreo de esta norma, contar con un mínimo andamiaje administrativo capaz de llevar el registro de cumplimiento empresarial. Asimismo, la aplicación de esta norma se basa también en la necesidad de superar la resistencia cultural sobre quien egresa de una cárcel. Este factor debe ser abordado con programas de difusión de estas políticas de empleo estratégicamente focalizadas, explicando el sentido y utilidad de las mismas al sector privado, y dando garantías de la formación dada al interno egresado y desarrollando mecanismos de apoyo post-penitenciario. Todo ello puede alentar a las empresas a no buscar nuevos atajos legales frente a esta norma.



## X CÁRCELES Y JUSTICIA

El servicio de la Defensa Pública Nacional, que forma parte del Poder Judicial, cuenta con 215 defensores públicos, distribuidos en todo el país, de los cuales 60 se desempeñan en la materia penal, patrocinando al 85% de todas las personas privadas de libertad<sup>66</sup>, lo que significa que, promedialmente, asisten a 156 personas privadas de libertad cada uno. Además, atienden una gran cantidad de personas sometidas al proceso penal con medidas alternativas a la privación de libertad y una gran cantidad de personas liberadas pero con causa pendiente. Esto implica que, muchas veces, los defensores tengan a su cargo varios cientos de casos, e incluso, algunos más de 1.000. La magnitud de casos que reciben queda clara con los registros realizados en Montevideo<sup>67</sup>. Así, en Montevideo hay 26 defensores públicos del área penal, incluyendo la defensa en juicio y la ejecución posterior de la sentencia, los que tuvieron 7.715 aceptaciones de cargo (nuevos casos que patrocinan), atendieron 13.400 personas, presentaron 9.765 escritos y visitaron unos 2.601 internos. Los números indican a las claras que el servicio, más allá del esfuerzo de muchos de sus integrantes, está muy lejos de dar abasto con todas las personas que deben asistir.

En la materia penal, su actuación empieza desde la primera declaración del indagado hasta la extinción de la causa. Excepcionalmente se renuncia al patrocinio de la Defensa Pública por Defensa Privada.

Debe tenerse en cuenta, muy especialmente, la próxima vigencia del nuevo Código del Proceso Penal, que implantará un sistema acusatorio, de partes, oral y público. La Defensa así adquiere especial relevancia, ya que formalmente será parte en el proceso, teniendo como adversario al Ministerio Público, y

66 Dato proporcionados por la Asociación de Defensores y del Poder Judicial.

67 Datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial de 2015 (última actualización).

en el que el imputado no podrá dar ninguna declaración sin la presencia de su abogado defensor, al extremo que la ausencia de este en las audiencias, acarreará la nulidad de las actuaciones.

En este contexto, es clara la importancia de la Defensa Pública, ya que seguirá teniendo la misma demanda de asistencia que tiene actualmente, pero ahora en un papel ampliado en el proceso, lo que requiere su fortalecimiento. Pero además, con la entrada en vigor del nuevo Código, que cambia la estructura de las partes en el juicio e incorpora a la víctima -eterna olvidada en el proceso penal-, ya que la defensa también deberá asistir. Esto significará nuevos -cientos de- casos a atender y asistir.

Debe mirarse con especial atención la situación de este servicio, ya que presenta carencias que ponen en riesgo la vigencia del derecho a la defensa de muchas personas que no pueden pagar un abogado privado. Hoy el servicio tiene recursos humanos escasos para la tarea que debe realizar, trabajando al límite de sus posibilidades, y con importantes carencias logísticas y de infraestructura. Es notorio que sus funcionarios reclaman revisar su ubicación institucional, las políticas públicas de defensa pública, piden una mayor y constante capacitación de sus técnicos y funcionarios, la tecnología e insumos necesarios para brindar al servicio la agilidad y transparencia que reclama esta nueva estructura penal. De lo contrario, se corre el riesgo del fortalecimiento sin contrapeso del acusador público, en desmedro de las garantías del debido proceso de los imputados.

Es fundamental que exista una Defensa Pública especializada y adecuada en recursos humanos y materiales a la gran demanda existente, de manera de poder cumplir, efectivamente, con los reclamos de la población reclusa y con la obligación asumida por el Estado, al ratificar los estándares internacionales, en el sentido de asegurar el derecho a la defensa de todos sus habitantes. Obligación Internacional que, para cumplirla, considera fundamental la creación de la ley de la Defensa Pública que, por primera vez, está en proceso de estudio y elaboración.

En efecto, se ha promovido a través de la Asociación de Defensores Públicos, la creación, por vía legal, de un Servicio Descentralizado de la Defensa Pública, propuesta que nos hicieron llegar al igual que a ambas Cámaras Legislativas y otras entidades públicas. Sobre el tema, la Presidencia de la República ha resuelto conformar un Grupo de Trabajo en la órbita de la Oficina Nacional del Servicio Civil, con representantes del Ministerio de Educación y

Cultura y del Ministerio de Economía y Finanzas, la Suprema Corte de Justicia y la Asociación de Defensores quienes ya designaron sus representantes. Es bueno recordar que el anterior titular de éste mandato, el Dr. Álvaro Garcé, ya recomendaba en su primer informe anual la importancia de la creación de una ley de la Defensa Pública<sup>68</sup>.

En nuestras recorridas a las cárceles el reclamo de los privados de libertad sobre sus causas es constante y generalizado. Muchas veces, el pedido de información puede estar motivado por la natural ansiedad que provoca el encierro. Pero también, es evidente que muchos internos pasan meses sin tener noticia de sus abogados, de los movimientos de sus causas o de trámites que han iniciado. Muchos han, prácticamente, perdido contacto con sus abogados. Es cierto que el abogado tiene distintos momentos de actividad en el proceso, y que no es necesario un constante contacto con su defendido. Pero la pérdida de una relación fluida entre defendido y defensor genera en el primero una sensación de desamparo y descreimiento en las instituciones que es muy negativo. Más allá del proceso concreto, el abogado es una ventana con el mundo exterior y una fuente de apoyo y orientación. Siendo la mayor parte de los privados de libertad patrocinados por defensores públicos, es muy grave que este servicio no cuente con los recursos suficientes para dar una adecuada respuesta.

## EL CONTROL JUDICIAL DE LA PENA

Los Jueces Letrados de 1ª Instancia en lo Penal y los Jueces Letrados del Interior con especialidad en la materia penal o los de materia única -en algunas localidades- son los responsables de disponer el inicio de un juicio penal. Además, tienen como obligación visitar el centro de reclusión departamental donde son alojadas las personas cuya libertad fue limitada mientras se desarrolla el proceso o se cumple la pena. Esta obligación les viene impuesta por el Código de Proceso Penal vigente (establece una visita al año), lo que fue ampliado por una Acordada dictada por la Suprema Corte de Justicia quien les impuso como mínimo visitar los recintos carcelarios cuatro veces al año.

.....  
68 “Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario”, Comisionado Parlamentario, 2005, Recomendación N° 26, “la sanción de una ley orgánica de la defensa pública”.

Esto significa que los jueces deben vigilar las condiciones de reclusión mientras que el interno esté a su disposición (puede cambiar de Juez si es trasladado y, por el artículo 322 del Código de Proceso Penal, una vez penado, se puede remitir el expediente al lugar donde está el recinto carcelario para que el Juez de Ejecución y vigilancia de la pena sea el del lugar donde efectivamente está recluso el encausado).

Los Jueces Letrados de 1ª Instancia del Interior, sean específicamente penales o de materia única, ofician además de Jueces de Ejecución y por lo tanto de vigilancia de la pena.

Los Jueces de Ejecución del área metropolitana -excluyendo Canelones- tienen la competencia de la vigilancia de la pena. Eso significa, entre otras cosas, que, con el régimen vigente, resuelven la concesión de las salidas transitorias (que son inapelables ya sea negada o aceptada) y también aconsejan o desaconsejan a la Suprema Corte la concesión de la Libertad Anticipada previo informe del Instituto Nacional de Criminología. Tienen la obligación de visitar los centros y entrevistar a los internos cuando les piden audiencia personal. Sin embargo, es tal la magnitud de casos a atender, que las visitas a los centros no tienen la frecuencia deseable ya que ni siquiera cuentan con locomoción del Poder Judicial para la tarea.

Cubrir a todos los internos bajo su responsabilidad es una tarea imposible: son sólo dos Jueces de Ejecución para el 50 por ciento de los penados del país.

Tanto los Jueces de 1ª Instancia en lo Penal de Montevideo, como los del Interior con esa competencia, igual que los Jueces de Ejecución, deben, según una Acordada de la Suprema Corte, visitar las cárceles en forma cuatrimestral. Sin embargo, para el caso de que eso no se verifique, no existe previsión alguna.

El nuevo Código del Proceso Penal que empezará a regir el 16 de julio de 2017 en principio previó la creación de 3 cargos nuevos de Jueces de Ejecución. Así, en breve, existirán cinco Jueces de Ejecución y Vigilancia que abarcarán solamente el departamento de Montevideo.

Y está previsto la creación de Juzgados de Ejecución en el interior por regiones, dándole dicha facultad a la Suprema Corte. Todo indica que se tiene previsto distribuir los Juzgados de Ejecución y Vigilancia por cinco Regiones. Se crearán dos Juzgados de Ejecución para el Departamento de Canelones. Asimismo se crean 5 Regiones donde existirán Jueces de Ejecución.

Una Región abarcaría: Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro. Otra Región abarcaría: Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo. Otra Región: Maldonado, Rocha y Lavalleja. Otra Región que abarcaría: San José, Colonia, Florida, Flores y Durazno, con sede en Libertad.

Se establece en el art. 288 del nuevo CPP la obligación, a los Jueces de Ejecución, de ir cuando lo considere necesario a los Centros de Reclusión o, por lo menos, una vez cada 30 días y hacer inspecciones (que podrán referirse al estado de higiene, alimentación, relación entre el personal y los internos). Si vieran irregularidades que afecten seriamente a los penados, en causas ajenas a su competencia, debe poner en conocimiento de ello al Juez competente.

Dentro de sus cometidos, deben velar por el respeto de los Derechos Humanos en todo el ámbito de su competencia. Pueden hacer comparecer ante sí a imputados, condenados y funcionarios del Sistema Penitenciario. Deben salvaguardar los derechos de los internos que cumplan condena, medidas de seguridad o prisión preventiva dando cuenta de los eventuales abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario se puedan producir. Deben controlar la regularidad de las sanciones disciplinarias impuestas a los penados superiores a 30 días, las que le serán comunicadas dentro del plazo de 5 días desde el efectivo cumplimiento, deberá dar vista a la Defensa. El régimen anterior no establecía ningún control.

Además debe resolver con informe del Director del Establecimiento y de los organismos técnicos la clasificación y las progresiones o regresiones de las etapas. Debe recibir, tramitar y resolver acerca de peticiones o quejas de los internos, sus familiares o sus defensores respecto del trato penitenciario. Controlar los traslados de los internos que le tienen que ser comunicados en 5 días. Y, principalmente, conocer y resolver o revocar las libertades condicional y anticipada, y la suspensión condicional de la pena.

En la normativa actual, el Ministerio Público no tiene ninguna participación en cuanto a la vigilancia y cumplimiento de las penas, siendo el titular de la pretensión punitiva del Estado. Esto significa que no tiene obligación de visitar ni inspeccionar los Establecimientos.

El control jurisdiccional de la pena no es otra cosa que el seguimiento de las condiciones en que se verifica la privación de libertad de manera de tomar recaudos si la misma viola las normas legales o constitucionales. Es muy importante que estas visitas a cargo del Juez dejen registradas sus observaciones y recomendaciones, que pueden ser de mucha utilidad para el cumplimiento de los fines de la privación de libertad. La presencia del juez, como la de otros actores externos, cumple un rol preventivo muy importante. Es un paso positivo que la nueva normativa procesal haya enfatizado este rol.





## XI PRÓXIMAS ACCIONES DE POLÍTICA PENITENCIARIA

Durante 2016 se avanzó en la construcción de una nueva cárcel en Punta de Rieles, Montevideo, siendo el primer proyecto de participación público-privado implementado en Uruguay, forma de inversión regulada por la Ley N° 18.786, de 2011 y sus decretos reglamentarios N° 17 de 2012 y N° 280 de 2012. En el caso de este proyecto, completa el cuadro de las disposiciones regulatorias, lo dispuesto en la licitación pública N° 35 de 2012, los términos del contrato y del pliego de condiciones.

Se construirá una unidad para 1.960 personas, para la cual el contratista se obligó -a cambio de un canon percápita estipulado -a la construcción del complejo y a prestar servicios de mantenimiento de la infraestructura, de equipos y sistemas de seguridad y de todo el equipamiento, así como de la alimentación, la lavandería, la limpieza, el control de plagas y el economato, mientras que el Estado prestará los servicios de seguridad, salud y rehabilitación de los internos. La empresa contratista en el caso es UPR S.A. (Unidad Punta de Rieles S.A.), que fue constituida para este propósito, y está integrada en un 85% por TEY-MA y en un 15% por Goddard Catering Group. Esta empresa fue seleccionada al efecto y asumió la responsabilidad y los riesgos en el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento de infraestructura, equipo estándar, equipos y sistemas de seguridad, prestación de servicios de alimentación, lavandería, limpieza, control de plagas y economato. Para el cumplimiento de estas prestaciones (cocina, carpintería, electricidad, albañilería, limpieza, economato, lavadero, gestión de residuos, mantenimiento, etc.), el contratista puede utilizar los servicios de internos, que serán remunerados. En principio, se procurará que los internos cumplan tareas en la zona donde habitan. No se emplearán internos para el control de plagas. La obra se financia a través de obligaciones negociables que cotizan en la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay S.A.

El contrato es por 27 años y medio, que se cuentan desde su firma. Cumplido el plazo, el contratista entrega la totalidad de obras e instalaciones al Estado.

Procedimos a visitar el lugar en dos oportunidades. La obra comprende un centro de diagnóstico y derivación de los internos con capacidad de cien plazas, ocho edificios y dos módulos residenciales, una enfermería con 22 camas, infraestructura para visitas, un centro de video conferencias, salones de uso alternativo (gimnasio, teatro, sala de lectura, talleres ocupacionales), servicios generales y talleres productivos. Todas las celdas tienen lavamanos e inodoro.

Habrá 12 módulos de 108 y 102 personas cada uno, con celdas de tres personas, cuatro módulos de 125 personas cada uno con celdas de cinco personas y dos módulos de 50 cada uno, con celdas individuales.

Todos los módulos residenciales tienen sala de estudiar, comedor, economato, duchas comunes, locutorio de enfermería, patio y escalera de emergencia.

Los sistema de seguridad abarcan seguridad de alta tecnología, detección de incendios, detección de objetos prohibidos, inhibición de celulares, comunicaciones.

En principio, se poblará el establecimiento en forma gradual con internos provenientes de COMCAR, Libertad, Centro de diagnóstico y derivación y Juan Soler, que tenga buen comportamiento y se encuentren trabajando. Se procurará que tengan contención familiar constatable. En el ingreso no se realizará distinción según la calidad de penado o procesado del interno. Inicialmente, se recomienda que el ingreso no sea de personas LGBTI, militares, policías, operadores (o sus respectivos familiares)<sup>69</sup>, ni de personas que por las características de su delito requieran de mayores grados de seguridad que no les permitan participar en la vida cotidiana de la Unidad. Tratándose de internos procesados por delitos sexuales, la incorporación a la Unidad se procurará realizarla sólo una vez que exista un programa específico para ellos.

Se pondrá énfasis en que todo interno pueda acceder a actividades laborales, educativas y recreativas, así como asistencia sanitaria. El “Proyecto de Centro” del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación establece que se buscará que todo interno tenga una eficaz respuesta a sus necesidades, “de forma que pueda fomentarse su autonomía y su responsabilidad”. En caso de que los internos no participen de actividades en forma activa, se entenderá

.....  
69 Documento del Ministerio del Interior “Unidad N° 1 Punta de Rieles, Proyecto de Centro”.

que no están cumpliendo un requisito indispensable para permanecer en la Unidad. El personal estará constituido por 525 funcionarios para cumplir funciones de dirección, administración, guardia interna y externa, equipo técnico, educación, médicos, personal sanitario. Se procurará que cada interno tenga como referente un operador penitenciario, que le supervisará y acompañará.

Si bien, hemos podido acceder a la información sobre las características de la nueva cárcel y a los objetivos de la misma, es necesario ahondar en el programa socioeducativo en el que se basará. Existen buenas y malas experiencias internacionales sobre centros creados con esta lógica de intervención. Sin duda constituye un intento por generar una innovación en el sistema y eso es positivo. La inversión es grande y el esfuerzo realizado también, como lo es la magnitud de la población que allí se alojará. Nuestra recorrida por el lugar, todavía en obra, nos ha abierto diversas interrogantes con las que esperamos trabajar en el corriente año con los responsables del nuevo centro y las autoridades. Como dicho, el objetivo es instalar allí un centro respetuoso de los derechos humanos y capaz de tener resultados muy buenos en materia de integración social, que ayude a modernizar todo el sistema. Sin duda que es interés nacional que esta iniciativa constituya un éxito. Esperamos hacer durante el año nuestro aporte sobre el tema.



## XII CONCLUSIONES

1. **MOJON.** Entre 2010 y 2015 se llevó adelante un proceso de reforma penitenciaria con importantes innovaciones concretadas -implementación de un sistema nacional, ingreso de personal civil, nueva cobertura sanitaria, combate del hacinamiento, reorganización de la gestión y apertura de nuevos centros, creación de escuela de la capacitación- que constituyen un mojón histórico para la transformación del Sistema Penitenciario.
2. **LEGALIDAD.** En los últimos años se han tomado importantes medidas generales para fortalecer la legalidad dentro de las cárceles, frenar la corrupción y establecer controles adecuados sobre personas y bienes que ingresan a las cárceles. En esa misma línea de respeto de la legalidad, se han impartido directivas expresas sobre las obligaciones y derechos del personal penitenciario, fijándose con claridad la prohibición total de la tortura, del uso ilegal de la fuerza y de la comisión de todo tipo de malos tratos o abusos, señalando a todos los mandos que es preciso proceder con diligencia a canalizar todas las denuncias que al respecto sean planteadas en sus áreas de trabajo.
3. **APERTURA Y TRANSPARENCIA.** Existe una total apertura institucional para el trabajo de monitoreo y verificación de cumplimiento de los derechos humanos que nuestra oficina debe realizar en los centros penitenciarios. Hemos podido recorrer todos los centros penitenciarios sin obstáculo alguno, en cualquier día y horario, siendo siempre apoyados en nuestra tarea sin sufrir interferencias. Esta apertura permite un excelente diálogo no solo con las autoridades sino también con los directores de los centros penitenciarios y los mandos medios, a quienes solicitamos información y hacemos llegar nuestras recomendaciones. Aun cuando existen puntos de discrepancia importantes, en ningún caso se nos ha retaceado información y mantenemos un intercambio permanente sobre los temas que son de mutuo interés.

4. **INNOVACIONES.** Hay varias experiencias innovadoras que han logrado consolidarse, por ejemplo, el Polo Industrial del COMCAR, la cárcel de Salto, la cárcel de Punta de Rieles, la Unidad N° 27 de Artigas (Pintado Grande), con importantes programas de trabajo, educación y cultura, muy buena convivencia y relacionamiento con la comunidad exterior. Constituyen fuertes señales de que es posible concretar centros de nuevo cuño y con grandes posibilidades de rehabilitación y reinserción social.
5. **OPORTUNIDAD.** Las características que presenta el perfil mayoritario de la población penitenciaria -población joven, con poca instrucción, baja capacitación laboral y alta vulnerabilidad social- indican que su estadía en el Sistema Penitenciario constituye una posibilidad para que el Estado les acerque las oportunidades que requieren para vivir en sociedad, en armonía con los demás y lejos de la ilegalidad y la violencia. Por el contrario, la ausencia de trabajo con las personas privadas de libertad y la inexistencia de sentido, objetivos y metas para la estadía en prisión, no hace sino consolidar la marginación y acentuar las estrategias de supervivencia, destructivas y/o autodestructivas.
6. **ESTUDIO Y TRABAJO.** Actualmente en el Sistema Penitenciario estudian unas 2.150 personas (21% de la población penitenciaria) y trabajan unas 2.900 personas (37% de la población penitenciaria)<sup>70</sup>.
7. **CONDICIONES CRUELES E INHUMANAS.** Una parte significativa de la población privada de libertad, aproximadamente un tercio del total, (alojados en varios módulos del COMCAR, Penal de Libertad, Cárcel de Canelones, cárcel de Tacuarembó) tiene condiciones de reclusión totalmente alejadas de los estándares mínimos de derechos humanos: encierro en celda, excepcionales salidas al patio, muy malas condiciones de alojamiento, casi nulas actividades de rehabilitación o uso constructivo del tiempo disponible, convivencia violen-

.....

70 En muchos casos las mismas personas están contadas en ambas cifras porque trabajan y estudian, por lo que sería incorrecto sumarlas para contabilizar a las personas que realizan alguna de estas actividades. Actualmente, no es posible estimar con certeza la cantidad de personas que realizan alguna de estas actividades (y las que no realizan ninguna) porque las estadísticas del INR no permiten ese nivel de discriminación para todo el sistema.

ta, malas condiciones de higiene. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha establecido<sup>71</sup> que el no cumplimiento de mínimas condiciones de reclusión, es una violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”<sup>72</sup>. Las condiciones de los centros señalados constituyen, inequívocamente, situaciones que la Convención contra la Tortura define como “cruels, inhumanas o degradantes”<sup>73</sup>.

8. **CRÍTICAS CONDICIONES.** Al anterior, se suma otro tercio del total de la población del Sistema Penitenciario, unas 3.000 personas más, que presenta pobres condiciones de reclusión, con severas carencias de formación para el empleo, oportunidades laborales, educativas, atención de las adicciones, salud mental o asistencia familiar.
9. **CONTEXTOS CON OPORTUNIDADES.** Existe un conjunto de centros que ofrecen un contexto con oportunidades de rehabilitación mediante el desarrollo de diversos programas o el sostenimiento de buenos climas de convivencia, entre los que se puede señalar la Unidad N° 6 Cárcel de Punta Rieles, la Unidad N° 2 Chacra de Libertad, Unidad N° 11 Cárcel de Salto, Unidad N° 18 Cárcel de Durazno, Unidad N° 27 Chacra de Pintado Grande en Artigas, Unidad N° 15 Cárcel de Conventos en Cerro Largo, Unidad N° 17 Cárcel de Campanero en Lavalleja. También pueden encontrarse contextos favorables y la implantación de buenos proyectos en muchas otras cárceles, aunque más parcialmente y conviviendo con sectores del mismo centro donde las condiciones no son buenas ni alentadoras.
10. **IMPACTO.** Malas condiciones de reclusión, violencia, ocio forzoso y ausencia de programas socioeducativos impactan a las personas privadas de libertad y

.....

- 71 Comité de Derechos Humanos, caso Grifan c. España, párrafos 3.1 y 6.3, ver “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, ACNUDH.
- 72 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 10, ratificado por Uruguay.
- 73 Ver: Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entrada en vigor el 16 de junio de 1987 y ratificada por Uruguay por Ley N° 17.798, promulgada el 27 de diciembre de 1985.

sus familias, en particular a sus hijos, generando dañinos procesos de socialización y crianza, empujando la vulnerabilidad hacia nuevas formas de riesgo y agresión, siendo un factor de reproducción de la violencia y la exclusión social.

11. **MILES.** Todos los años egresan del Sistema Penitenciario unas 6.500 personas<sup>74</sup> que reingresan a la sociedad. Si salen de centros donde no han recibido aportes educativos, laborales o culturales, solo se pueden esperar nuevos problemas.
12. **SALUD MENTAL.** La atención a la salud mental es un gran vacío. Las acciones de salud mental -tanto a los efectos de diagnóstico, tratamiento o derivación- son totalmente deficientes, constituyendo su ausencia un factor de inestabilidad y embrutecimiento; salvo muy meritorias pero insuficientes acciones del personal de salud, algunas acciones de la Junta Nacional de Drogas, del personal educativo o merced a iniciativas puntuales surgidas en algunos centros. También es inquietante la falta de planes o líneas de acción para atender las adicciones y el consumo problemático de sustancias. Es evidente la relación existente y retroalimentación entre los problemas de salud mental, adicciones, consumo problemático de sustancias y la ocurrencia de hechos violentos y contextos negativos de convivencia.
13. **ADICCIONES.** Siendo las adicciones y, en particular, la drogadicción, uno de los vectores que llevan a la agresividad y al delito, resulta extremadamente inquietante que no existan dentro del Sistema Penitenciario -salvo muy puntuales y meritorias acciones del personal de SAI-PPL y actividades aisladas de grupos voluntarios- programas para asistir a las personas que son adictas y deben y/o quieren enfrentar esa realidad para volver a vivir en sociedad. La no atención de las adicciones, además de ser un problema para la convivencia dentro de los establecimientos, es un factor que compromete seriamente las posibilidades de las personas adictas de encarar su inserción social, laboral, educativa o familiar.
14. **LA FAMILIA.** Los centros penitenciarios nacionales no tienen programas, oficinas o departamentos dedicados a trabajar sobre la situación familiar de

.....  
74 Datos aportados por la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior. La cifra no es totalmente precisable todavía, pero se ubica en ese entorno.



la persona privada de libertad. Entendiendo, por familia, todas las formas de organización o arreglos que pueden existir con más o menos formalidad. En muchos centros, incluso de gran tamaño, ni siquiera hay asistentes sociales. Esto hace que una dimensión clave de la persona encarcelada no sea tenida en cuenta, perdiéndose todo un capital social que podría trabajarse positivamente para la reinserción.

15. **ESTADÍSTICAS Y PLANIFICACIÓN.** Actualmente, en el INR no hay recursos técnicos exclusivamente dedicados a la construcción de estadísticas sistemáticas de calidad. Existe además una importante disparidad de criterios con los que los distintos centros registran, procesan y envían la información. El desarrollo Sistema de Gestión Carcelaria es un muy buen paso hacia la digitalización y convergencia de la información, pero que requiere de un importante apoyo en la consolidación y fortalecimiento de los equipos que registren la información en cada centro y de los equipos que, potencialmente, utilicen esa información para desarrollar un sistema de monitoreo.
16. **PRE-EGRESO.** Son casi inexistentes las intervenciones para preparar el egreso, una instancia compleja donde el privado de libertad debe reanudar y recrear vínculos de todo tipo. El trabajo socioeducativo con los internos debería intensificarse a medida que se acerca la liberación (al menos en los casos en que la fecha es previsible o medianamente previsible) y focalizarse en los nudos centrales que harán posible o no un retorno sin nuevas frustraciones ni violencias a la libertad.
17. **TORTURA.** La aplicación de medidas de confinamiento en solitario, donde no existe al menos dos horas de contacto humano relevante, constituye una situación de tortura sobre los privados de libertad según lo que establecen no solamente los estándares internacionales sino también la legislación uruguaya. Su aplicación contradice por lo tanto, no solamente, el espíritu y la letra de esas normas, sino también los principios establecidos en el inicio del actual proceso de reforma penitenciaria en 2010.
18. **EDUCACIÓN.** Pese a los avances registrados, la presencia del Sistema Educativo en las cárceles sigue estando lejos de cubrir las necesidades mínimas, quedando todos los años miles de internos que se han inscripto en cursos, sin cupo para

estudiar. Los programas, la pedagogía y la logística de la actividad educativa requiere ser redimensionada.

19. **ARTICULACIÓN.** Es muy débil la coordinación o articulación del Sistema Penitenciario (Instituto Nacional de Rehabilitación) con los organismos sectoriales que conforman la red de protección de las políticas sociales. Su involucramiento con los temas que refieren a las personas privadas de libertad refiere muchas veces a asistencias o temas muy focalizados y no a líneas maestras de política. Es muy claro que un solo organismo público -el Instituto Nacional de Rehabilitación- no puede cubrir la variedad de temas implícitos en una protección integral de los derechos humanos.
20. **DEFENSA.** El derecho a la defensa de las personas privadas de libertad está, al menos parcialmente, vulnerado, debido a la falta de recursos de la Defensa Pública que pese a sus esfuerzos no puede dar respuesta a las expectativas y demandas de una población creciente de personas privadas de libertad.
21. **MUJERES.** La situación de la cárcel de mujeres -Unidad N° 5, Centro Metropolitano Femenino- es de gran fragilidad. Los problemas edilicios son graves y dificultan el funcionamiento de la Unidad, y solamente una inversión importante pueden hacer posibles los arreglos necesarios para su adecuado funcionamiento.
22. **FUNCIONARIOS.** Las carencias de personal en algunos centros -en especial en los penales de mayores dimensiones- anula, muchas veces, toda posibilidad de llevar adelante programas socioeducativos. Esas carencias de personal -que impide que se generen actividades, que se cuide la convivencia, que se lleve a los internos a salones de clase o espacios abiertos, etc.- genera también un enorme desgaste y cansancio en el personal que está presente, provocando ausentismo, licencias médicas, estrés y agotamiento, todo lo cual incide negativamente en la tarea. La falta de personal educativo (operadores penitenciarios), de vigilancia y apoyo (personal de seguridad) y técnicos compromete seriamente tanto los fines de la cárcel (la rehabilitación, la integración social) como la integridad misma de los internos, ya que sus vidas -y en algunos lugares también la de sus familiares- se ven amenazadas por establecimientos que no reúnen garantías mínimas para una convivencia pacífica.

- 23. INSTITUCIONALIDAD.** No se ha avanzado en la transformación del Instituto Nacional de Rehabilitación hacia un servicio descentralizado. Esa concreción debería ser precedida de un proceso de desconcentración funcional, institucional y comunicacional, donde aun dependiendo del Ministerio del Interior el organismo podría ir ensayando espacios de mayor autonomía en su funcionamiento, en su relacionamiento con sus contrapartes y en su comunicación pública e institucional.
- 24. CRECIMIENTO.** El aumento de la población penitenciaria compromete todos los esfuerzos que se hagan para implementar un modelo penitenciario eficiente, moderno y rehabilitador. La aplicación excesiva de la prisión preventiva, en espacios que todavía no tienen la suficiente dotación de programas socioeducativos, se vuelve un nuevo factor de violencia. La aplicación de medidas alternativas para delitos que ameritan un tratamiento externo o comunitario, requiere de recursos y programas que permitan a los jueces disponer de las mismas desde la convicción de que habrá un sustento asistencial consistente.



## XIII RECOMENDACIONES

De acuerdo a lo anterior, me permito muy amablemente formular lo que sigue.

### RECOMENDACIONES DE POLÍTICA INSTITUCIONAL

**Fin al trato cruel, inhumano y degradante.** Poner en marcha, urgentemente, un plan integral de cambios (con cronograma, metas, recursos y articulaciones) de las situaciones definidas como trato cruel, inhumano y degradante en los lugares identificados en este informe, de manera de imponer condiciones de convivencia seguras y educativas, a partir de refuerzos de recursos técnicos, presupuestales y apoyos de otras instituciones públicas y de la sociedad civil.

**Confinamiento en solitario.** Suspender urgentemente el régimen de confinamiento en solitario que se ha implementado en el Módulo 12 del COMCAR; y en su lugar implementar un programa de alta seguridad (con criterios claros de derivación al mismo) para los casos que lo requieran con base en estándares de derechos humanos (como mínimo dos horas diarias de contacto humano relevante, actividades de rehabilitación, salud).

**Innovaciones.** Favorecer la difusión de las buenas experiencias que el Sistema Penitenciario ha generado en los últimos años, impulsando instancias de cooperación técnica entre los centros, de manera de que los programas de rehabilitación, emprendimientos productivos, educación, participación y desarrollo cultural que han tenido buenos resultados se difundan en todo el país.

**Política social con política penitenciaria.** Incorporar a la gestión del Sistema Penitenciario aportes de los organismos sectoriales encargados de las políticas sociales (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación

y Cultura, INAU, Ministerio de Trabajo) reforzando su presencia y cobertura en el Sistema Carcelario y participando de la gestión del Instituto Nacional de Rehabilitación desde un Consejo Consultivo que podría crearse por vía legal, decreto o mediante acuerdo entre las partes<sup>75</sup>.

**Salud mental, adicciones, familia.** Desplegar desde el Instituto Nacional de Rehabilitación, en articulación con otros organismos públicos, académicos y de la sociedad civil, el abordaje de tres grandes vacíos del sistema: a.- La atención de la salud mental b.- La atención de la adicciones c.- La asistencia a las familias de los privados de libertad.

**Educación en cárcel.** Conformar una rama del Sistema Educativo (ANEP), con los recursos, programas y pedagogía adecuada, encargada de llevar adelante un auténtico programa nacional de educación en condiciones de privación de libertad.

**Alternativas a la prisión.** Impulsar acciones que constituyan alternativas a la prisión acompañadas de programas socioeducativos consistentes que sean atractivos para los operadores de justicia, disminuyendo el explosivo crecimiento demográfico penitenciario.

**Autonomía y gestión del Instituto Nacional de Rehabilitación.** Apoyar y acelerar el proceso de autonomía del Instituto Nacional de Rehabilitación y su fortalecimiento como entidad técnico- educativa, tanto por la vía legal (carta orgánica y definición de su mandato) como por el fortalecimiento de su capacidad de gestión, definiendo cuáles son los recursos mínimos necesarios para asegurar un funcionamiento acorde a los compromisos contraídos por el país para cumplir la normativa de derechos humanos.

**Política Criminal.** Promover la creación de un ámbito donde, periódicamente, puedan converger e intercambiar perspectivas los diversos actores que conforman la política criminal del país (qué delitos se persiguen, como se previenen, cómo se tratan, cómo se reinseran sus autores a la sociedad luego).

.....  
75 Esta idea ya fue presentada en “Hacia una política de Estado en privación de libertad”, elaborado por Serpaj y el Observatorio del Sistema Judicial, 2012.

Experiencias interesantes en otros países han logrado reunir jueces, cuerpos de seguridad, fiscalías, defensores, sistema penitenciario, comisiones legislativas especializadas; programas de prevención del delito son trabajados en conjunto, no vinculantes, pero que aportan sintonía a las acciones de mandatos diversos en torno a un mismo tema.

**Defensa Pública.** Reforzar la Defensa Pública nacional, de manera de superar la actual situación de indefensión de hecho que tienen muchas personas.

**Mujeres con hijos.** Crear un programa de alcance nacional que dé respuesta a la problemática de las mujeres presas con hijos, de manera de que tengan prisión domiciliaria asistida por sólidos programas socioeducativos y elementos tecnológicos (tobilleras), y, en los casos que ello no sea posible, contar con pequeñas unidades para no más de ocho mujeres en centros no institucionalizantes y aptos para la crianza. La gestión del programa debería contar con un fuerte involucramiento del INAU, el Ministerio de Desarrollo Social y Salud Pública.

**Ley penitenciaria.** Impulsar una nueva ley penitenciaria que refleje los avances que el mundo ha tenido en los últimos 50 años en el tema, tanto en lo referido a la regulación de las garantías y la promoción de los derechos humanos, como en la generación de programas educativos y de rehabilitación.

**SAI-PPL.** Continuar el proceso -hoy incompleto- de cobertura sanitaria a cargo del Servicio de Atención Integral para las Personas Privadas de Libertad, alcanzando a toda la población penitenciaria, de acuerdo a lo que estipula la ley.

**Derecho al voto.** Dar cumplimiento al mandato constitucional sobre el derecho al voto de las personas privadas de libertad que no están excluidos por el artículo 77 de la Constitución, derogando o modificando las normas electorales que obstaculizan este mandato constitucional.

**Salud.** Promover, como lo establecen las Reglas Mandela, que los responsables de los servicios de salud dentro de la cárcel no se limiten a la salud física o patologías corporales emergentes, sino que asuman un rol proactivo, asesorando a los directores y al INR sobre las condiciones sanitarias generales de

los centros: agua, alimentación, deporte, higiene, iluminación, aseo personal, prevención de enfermedades.

**Vecinos.** Generar convenios y relaciones continuas de trabajo entre el Sistema Penitenciario y las Intendencias Departamentales, en el entendido de que los privados de libertad son también vecinos de las ciudades en que se encuentran y por lo tanto los problemas que los afectan -como la salubridad, las plagas, la eliminación de residuos, el cumplimiento bromatológico- también son temas en los que la autoridad municipal puede colaborar.

## RECOMENDACIONES PRÁCTICAS Y ESPECÍFICAS PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO:

### SOBRE SEGURIDAD HUMANA

**Cámaras:** Instalar cámaras en todos los espacios comunes, patios, corredores y laterales de los centros penitenciarios, de manera de prevenir hechos violentos y corrupciones o, en caso de que ocurran, contar con elementos probatorios de los mismos.

**Suicidio.** Identificar a los internos que ingresan con intentos de auto eliminación o los tienen en el establecimiento y realizar un seguimiento y asistencia de su situación.

**Mejoras.** Tomar medidas para mejorar las muy malas condiciones que tiene el sector llamado de “boxes” del COMCAR (área de tránsito), la llamada “celda externa de Canelones” y las dependencias de la Unidad de Traslados donde los internos deben esperar sus conducciones a juzgados y otras dependencias.

**Proteger la vida.** Implementar en todos los centros penitenciarios cursos de primeros auxilios, con actores externos, para internos y funcionarios, para capacitar en los cuidados del otro y, a la vez, dar la señal de que el cuidado de la vida es central y convoca a todos.



**Protección.** Volver a firmar el convenio que existía entre el Ministerio del Interior y el Banco de Seguros del Estado -y que fue dejado sin efecto- para dar protección ante accidentes a los internos que realizan tareas laborales<sup>76</sup>.

**Requisas.** Asegurar que los controles de celdas con requisas sean debidamente filmados por personal imparcial, capacitando periódicamente sobre su realización y las normas vigentes para las mismas a los funcionarios y no exponiendo a los internos a que sus cuerpos sean revisados por personas de distinto sexo.

## **SOBRE RELACIONES CON LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD**

**Puerta de ingreso.** Proceder, urgentemente, a realizar mejoras que faciliten y dignifiquen el ingreso de las familias a los penales, haciendo más fluido el movimiento de entradas y salidas, seguros los controles, adecuada la espera (baños, locutorios, guarda bultos), amigable el entorno para los niños y accesible los lugares con mejores frecuencias de transporte.

**Información accesible.** Implementar un centro de llamadas (*call center*) para la atención de las familias y para proveer de la información accesible y que es usualmente requerida (requisitos y régimen de visitas, recursos de apoyo, traslados por enfermedad, orientación para trámites diversos).

## **SOBRE EDUCACIÓN**

**Bibliotecas.** Impulsar, con aportes de otras instituciones, un programa de bibliotecas en todas las cárceles, con materiales accesibles a todo el establecimiento y espacios de lectura.

.....  
76 En Marzo de 2016 el Ministerio del Interior solicitó al Banco de Seguros la anulación de las pólizas contratadas de accidentes de trabajo correspondientes al Instituto Nacional de Rehabilitación por tareas de pintura albañilería, impermeabilización, etc.

**Monitores educativos.** Ante la falta de personal, preparar a internos que están estudiando a cumplir la tarea de monitores educativos, acompañando a otros internos a las aulas y apoyando sus tareas complementarias.

**Universidad.** Tomar todas las medidas pertinentes para que la Universidad de la República pueda desarrollar cursos dentro de los establecimientos y replicar las buenas experiencias ya hechas con cursos a distancia y semipresenciales.

**Informática.** Impulsar, en acuerdo con otros organismos públicos, aulas informáticas en todos los centros.

**Continuidad.** Tomar medidas de coordinación administrativa interinstitucional que faciliten la continuidad educativa de los internos cuando egresan del Sistema Penitenciario

**Delegados.** Formar a los delegados de los internos en derechos humanos de manera de que ejerzan su función en favor del interés general de la población penitenciaria.

## **SOBRE EL TRATAMIENTO**

**Derechos y obligaciones.** Entregar a cada persona que ingresa a una cárcel material impreso con sus derechos y obligaciones en el establecimiento, datos útiles (preguntas frecuentes), recursos sociales de apoyo y normativa a la que estará sujeto.

**Paradigma.** Promover un abordaje técnico en los centros donde las personas más vulnerables y carenciadas sean asistidas, de manera que el acceso a oportunidades y derechos no sea un beneficio sino parte constitutiva de una vida cotidiana reintegradora.

**Delitos sexuales.** Encarar el tratamiento de las diversas formas de delitos sexuales.

**Mujeres.** Crear una unidad de diagnóstico y derivación para las mujeres que son procesadas, como lo tienen los hombres, actualmente.

**Unidad de diagnóstico y derivación.** Aumentar la dotación de personal técnico que realiza las primeras entrevistas de los procesados en la Unidad de Derivación y Diagnóstico, de manera que tengan tiempo suficiente para sostener entrevistas en profundidad.

**Saint Bois.** Atender los aspectos no médicos de los internos alojados en el “sector penitenciario” ya que, dependiendo el centro del Hospital Saint Bois, no tienen seguimiento social alguno.

## SOBRE LA SALUD

**Sanción y lesión.** Modificar el reglamento de sanciones en lo que respecta las lesiones autoinfligidas. Muchas de ellas son expresión de depresión y pueden considerarse conductas autodestructivas merecedoras de atención médica y psicológica y no deben ser sancionadas sino atendidas técnica y terapéuticamente.

**Odontología.** Asegurar la asistencia odontológica integral en todos los establecimientos.

**Derivación a hospitales.** Mejorar la coordinación entre el Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) para los casos en que internos deben ser derivados, por emergencia o tratamientos perentorios, a los hospitales, evitando que la no asignación de “cupos para internos” al querer realizar el traslado, obligue a recurrir a la intervención judicial para garantizar el acceso a la atención sanitaria requerida.

**Historia clínica.** Tomar medidas administrativas de registro y control para que la historia clínica de los internos los acompañe cuando son trasladados de centro, de manera de no suspender tratamientos en curso y aportar elementos de tratamiento al nuevo lugar de alojamiento.

## SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y PENITENCIARIA

**Estadística.** Mejorar las capacidades estadísticas del Instituto Nacional de Rehabilitación, con técnicos especializados, para contar con información fiable para la toma de decisiones, la formulación de políticas y la evaluación y monitoreo del sistema.

**Dictámenes.** Reforzar la dotación técnica del Instituto Nacional de Criminología, de manera que sus serias carencias no demoren los trámites implicados en las causas judiciales.

**Jurídica.** Reforzar las oficinas jurídicas de los establecimientos, mediante convenios externos, de manera de mejorar la gestión de los expedientes internos y de los trámites judiciales que tanto afectan la vida de los internos y el clima general de los establecimientos.

**Llamado.** Convocar desde el Sistema Penitenciario a organizaciones de la sociedad civil de toda índole a prestar servicios dentro de los establecimientos, a partir de términos de referencia definidos, objetivos e indicadores, incluyendo, eventualmente, el financiamiento de esas actividades mediante llamados públicos a interesados en presentar proyectos socioeducativos.

**Apertura y apoyo.** Preparar espacios físicos para que en todos los establecimientos y en particular en los mega-penales, puedan instalarse oficinas de enlace de la DINALI, el MIDES y otros organismos externos.

**Funcionarios.** Atender la salud laboral de los funcionarios y sus necesidades de reciclaje, canalización de angustias y agotamiento, con programas en el lugar de trabajo y en espacios externos.

**Capacitación.** Seguir avanzando en el desarrollo del Centro de Formación Penitenciario, en particular, en la creación de cuadros dirigentes, capacidad de liderazgo para la transformación institucional, mandos medios, administradores y gestores, además de personal educativo y de seguridad.





**COMISIONADO  
PARLAMENTARIO  
PENITENCIARIO**



**@OfiComisionado**



**comisionado@parlamento.gub.uy**



**2 924 71 80 / 142 int. 3099 / 3086**

**[www.cpp.parlamento.gub.uy](http://www.cpp.parlamento.gub.uy)**