

Montevideo, 27 de noviembre de 2018.

Señores integrantes de la Comisión de Constitución y Códigos

De mi mayor consideración:

Cumplo en comunicarme de nuevo con ustedes con motivo del Proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional.

He trabajado sobre el texto y profundizado en los primeros comentarios que compartí en sesión de la Comisión.

Entiendo pertinente expresarles que el actual articulado requiere ser trabajado con detenimiento y que, si bien se me expresó por la secretaría de la Comisión que existe la voluntad de acelerar la discusión en Comisión del texto para su pronta tramitación legislativa, no me parece recomendable avanzar sin que se puedan encarar a fondo los temas no resueltos del articulado presentado.

Soy consciente el Instituto Nacional de Rehabilitación requiere de una Ley Orgánica que asegure su eficiente funcionamiento como organismo descentralizado. Y que también se requiere una norma que regule la ejecución penal, o sea que llene de contenido y de regulación todo lo que debe ocurrir durante la aplicación de la pena resuelta por la justicia. Ambos aspectos son complejos y requieren de un trabajo de fondo para que la instancia legislativa y la posterior ley sea un fuerte estímulo para la actualización del sistema penitenciario.

Más allá de la muy buena voluntad del ministerio del Interior de avanzar en la consolidación legal de innovaciones que se han hecho a partir de la reforma penitenciaria, entiendo que los planteos incluidos en el texto pueden incluso ir en contra de los avances logrados y además no incorporar institutos y dispositivos que se han probado exitosamente en la legislación comparada.

Creo que el tema merece un trabajo de fondo y que hay diversos aspectos de la normativa planteada que requieren no solamente recoger la legislación comparada, sino también incorporar el parecer de especialistas de distintas áreas.

Concuerdo con lo expresado por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en el sentido de que una cosa es una ley orgánica de un Instituto, y otra cosa es regular la Ejecución Penal. Es buena cosa que sean materias y leyes

separadas, ya que hay muchas dimensiones de la privación de libertad que no son necesariamente del organismo rector de la gestión penitenciaria. Por ejemplo, la salud y la educación, si bien se implementan en la órbita penitenciaria, obedecen a mandatos más generales y su implementación refiere al accionar de otros organismos, los agentes de salud y educación del Estado, por ejemplo.

Me permito muy amablemente señalar algunos aspectos que muestran las dificultades presentes en el actual articulado y que muestran que se requiere un trabajo sustantivo para su adecuación:

- El art. 97 deroga la Ley 14.470, una norma con múltiples referencia a aspectos sustantivos en materia de educación, salud, tratamiento, sin una adecuada sustitución. En 2015 se aprobaron en la Asamblea General de las Naciones Unidas las “Reglas Mandela”, que reflejan los estándares mínimos de la comunidad internacional para el tratamiento de la privación de libertad. Derogar las anteriores normas, inspirada en lo que eran las “Reglas Mínimas” pero de 1955, implica un enorme retroceso desde el punto de vista de los derechos humanos y en especial de los derechos económicos, sociales y culturales.

- Los arts. 4 y 46, justamente por esa conmixción temática del articulado presentado, donde se busca regular un organismo público y a la vez un amplia temática específica, confunde los principios de la ejecución penal y los objetivos programáticos del organismo rector de la temática, el Instituto Nacional de Rehabilitación.

- La creación de un Directorio de 5 miembros me parece de una extrema complejidad y condenada a un funcionamiento lento, lo que parece inconveniente para una temática que requiere una gestión ágil, flexible y capaz de responder a una realidad cambiante y por momentos explosiva.

- La división de competencias temáticas dentro del Directorio, que entiendo es casi inédita en el derecho administrativo nacional, no es conveniente para un funcionamiento adecuado, ya que crearía auténticos feudos temáticos dentro del accionar del directorio. En todo caso, esas áreas temáticas deberían ser áreas de gestión de alto rango, o sea departamentos o divisiones gerenciales bajo el mando político institucional del Directorio.

- Deben distinguirse claramente tres elementos. El sistema penitenciario, que es el conjunto de actores institucionales que se llevan adelante

las medidas de privación de libertad total (cárcel) o parcial (medidas sustitutivas o alternativas). El organismo encargado de administrar esas instituciones y medidas y ejercer la rectoría del sistema, o sea en el caso el Instituto Nacional de Rehabilitación, lo que no excluye la actuación de otros organismos o agentes públicos. La ejecución penal, que es el conjunto de normas legales y constitucionales, nacionales e internacionales, que regulan cómo debe ser la privación de libertad, total o parcial, y da contenido al objetivo de reeducar que establece la Constitución en su art. 26.

- La norma propuesta hace una muy pequeña referencia a la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida, siendo que el desarrollo de la misma es una de las mayores materias pendientes que tiene el país. En efecto, el alto grado de prisionización que tiene el Uruguay, tiene como contracara un mínimo desarrollo de medidas penales alternativas o sustitutivas que den adecuado tratamiento a delitos leves, sin daños sobre las personas o delitos cometidos bajo el efecto de adicciones o alteraciones de salud mental que requieren otro tipo de intervención que la cárcel.

- Tanto el modelo penitenciario, como su funcionamiento, y todas las instancias del régimen de tratamiento requieren de un mayor detalle y una adecuación a las políticas del instituto.

- La actividad educativa, pilar fundamental de la convivencia y la rehabilitación, no está regulada en detalle ni amparada su realización. Parece quedar en manos del INR, cosa que contradice la Ley General de Educación. La muy acotada redacción deja pasar una enorme oportunidad para regular, promover y actualizar en torno a este fundamental tema de la gestión penitenciaria.

- Si bien la regulación del trabajo penitenciario es materia compleja, alejarlo totalmente del régimen laboral no es adecuado. El tema requiere una regulación específica y su complejidad requiere un análisis minucioso de las diversas opciones del derecho comparado.

- El art. 83 establece como prioridad el trabajo productivo dentro de las cárceles, pero el art. 85 establece que el 100% de las utilidades netas serán destinadas a distintos aspectos de los propios establecimientos, lo que colocaría a los presos que se dedicaran a producir como empleados forzosos del Estado, cosa totalmente contraindicada a todos los efectos.

- La asistencia médica no se encuentra regulada adecuadamente en ninguna de sus dimensiones.

- Los arts. 19, 20 y 21 crea órganos con importantes competencias, integrados en un caso por técnicos y en otros por privados de libertad y en otro por familiares, sin explicar cómo se integrarán, cómo funcionarán, cómo se elegirán sus integrantes, cuáles serán sus funciones, etc. Los temas referidos y los actores señalados a cumplir un rol son muy interesantes, pero se requiere una definición concreta del rol esperado y manera de funcionar.

En base a lo anterior en nuestro carácter asesor del Poder Legislativo, me permito muy amablemente recomendar que la Comisión profundice detenidamente sobre el articulado presentado tomando especial cuidado en que no queden derogados todos los aspectos sustantivos de la ejecución penal, que se incorporen los contenidos de las Reglas Mandela y que la nueva creación administrativa pueda surgir con una estructura que asegure su eficiencia y buen funcionamiento.

Desde ya ofrezco mi total colaboración a seguir trabajando con la Comisión y con todas las bancadas legislativas para aprovechar esta enorme oportunidad que tenemos por delante de proceder a actualizar tanto la normativa orgánica del organismo rector en materia penitenciaria como los contenidos sustantivos y fundamentales de la ejecución penal.

Adjunto a ustedes el texto de las “Reglas Mandela”, que ilustran de los contenidos que es necesario garantizar y cuya incorporación entiendo debe estar presente en el trabajo de redacción pendiente.

Quedando a sus órdenes, los saludo muy atentamente,

Dr. Juan Miguel Petit
Comisionado Parlamentario