2020

INFORME ANUAL

Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas

PARLAMENTO
DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO
PENITENCIARIO

ÍNDICE 2020

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS 3

I. EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO 7

II. ACTIVIDADES REALIZADAS 12

Trabajando en “modo covid” 12

Con el Poder Judicial 14

El trabajo cotidiano 16

III. TRABAJANDO PARA ADELANTE 17

IV. PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO 23

Evolución 23

El presupuesto penitenciario 25

¿Para qué la cárcel? ¿Más presos y menos delitos? 36

Política criminal, política penitenciaria 37

El camino de Texas, “duro entre los duros” 39

Seguridad ciudadana y cárcel 43

Urbanismo social 47

Cárcel y sociedad 48

¿Hacia una nueva dimensión de la política social? 53

La privación de libertad en Uruguay 55

Diagnóstico del sistema 59

Densidad 66

Violencia 69

Relevamiento de las muertes bajo custodia de nuestra Oficina 75

Informe de muertes en custodia de la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina 81

Género y cárcel 94

Madres con hijas e hijos en la cárcel 101

V. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS 106

VI. BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS 109

VII. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL 113

Educación 113

Trabajo 115

VIII. CARCELES Y JUSTICIA 118

El camino abierto de la justicia terapéutica 118

Sistema penitenciario y régimen de libertades 126

IX. LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS 149

Marco teórico y referencias internacionales 149

La regulación normativa de las medidas alternativas en Uruguay 152

La Oficina de Supervisión de Libertad Asistida 157

X. EL PRE EGRESO, EL EGRESO Y LO POST PENITENCIARIO 164

XI. CONCLUSIONES 170

XII. RECOMENDACIONES 173

XIII RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS, CONCRETAS Y OPERATIVAS 178

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

El presente informe resume la tarea de supervisión o monitoreo del sistema penitenciario que, por mandato de la Ley 17.684, realizamos en 2020.

Encontrarán aquí información sobre las actividades realizadas y sobre la situación de las cárceles en el Uruguay, a lo que se suma un conjunto de recomendaciones para avanzar en la conformación de un modelo penitenciario eficiente y orientado en la perspectiva de derechos humanos.

El monitoreo de las unidades penitenciarias nos demanda presencia en los diversos centros. Esta acción es complementada con la tarea institucional de tender redes en torno a problemas humanos que requieren atención y solución.

Nuestra tarea cotidiana es el constante intercambio con nuestras contrapartes –autoridades, directores de unidades penitenciarias, operadores, técnicos– a los que hacemos llegar tanto recomendaciones como planteos puntuales. Muchas veces, a partir de ese diálogo es que se pueden resolver problemas serios, disminuir tensiones o incorporar cambios en la gestión o en los servicios. Diariamente, realizamos gestiones para zanjar conflictos, alertamos de tensiones o solicitamos medidas urgentes sobre situaciones que afectan gravemente la vida de las personas.

Además, en casos que entendemos siguen pendiente de resolución y que implican una evidente violación a los derechos humanos, realizamos acciones judiciales, ya sea por la vía de denuncias penales como de acciones de amparo o de *habeas corpus*.

También, impulsamos instancias de diálogo, reflexión y análisis de la realidad penitenciaria, en particular desde el Espacio de Innovación Penitenciaria que comenzamos a realizar en diciembre de 2015 y del que van ya 12 ediciones. Ellas son un espacio abierto y de referencia para todos los actores interesados o involucrados en el tema.

Cabe agradecer muy especialmente a todas las personas privadas de libertad y a sus familiares que diariamente nos confían sus historias buscando mejores posibilidades de vida. Sus relatos nos muestran todo lo que hay para hacer y nos dan pistas sobre nuevos rumbos para las políticas públicas.

Con el nuevo período legislativo, se instaló una nueva Comisión Bicameral de Seguimiento del sistema carcelario. A ella presentamos nuestro plan de trabajo y con sus integrantes venimos trabajando tanto en el plenario como en pequeños grupos temáticos que han concitado el interés de los legisladores.

Nuestro agradecimiento al apoyo que está dando a nuestra Oficina la Presidenta de la Asamblea General, Esc. Beatriz Argimón. Su interés no solo en los temas de derechos humanos y en la realidad penitenciaria, sino también en la consolidación institucional de la Oficina, han sido un factor de gran motivación para nuestra tarea. También agradezco la diligencia y la actitud abierta del Secretario de la Comisión Administrativa, Fernando Perdomo, a quien trasladamos todos nuestros requerimientos operativos y administrativos. Venimos trabajando intensamente en la institucionalización de la Oficina.

Destaco, también, la apertura hacia nuestra tarea del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación, nuestras contrapartes directas. Dialogamos constantemente sobre la dura realidad que tienen, a veces con muchos puntos de acuerdo y también con discrepancias, ambas fases de la construcción institucional y de la dialéctica democrática. Recorremos todo el sistema penitenciario y todos los sectores de las cárceles sin limitación de especie alguna, y los funcionarios tienen un claro mandato de apoyar nuestra tarea. Subrayo que estamos recibiendo las "Novedades Diarias" del sistema, lo que nos permite un acopio informativo de lo que ocurre en todo el país diariamente.

Capítulo aparte es la relación directa que mantenemos con los funcionarios, directores y personal subalterno, técnicos, operadores, policías, administrativos y personal de servicios varios, de las unidades penitenciarias. Ellos están en la primera línea de batalla, trabajando diariamente con situaciones complejas e historias que implican angustia, soledad, desesperación. Tratamos de ser empáticos y asertivos en nuestra tarea que consiste en ir a sus lugares de trabajo y valorar lo que ocurre. Es delicado. Siempre les decimos que la primera línea de trabajo en los derechos humanos son ellos, que están en el terreno. Creo que tenemos muy buen diálogo y que ambas partes sabemos que tenemos la meta común de trabajar por la rehabilitación y los derechos humanos, aunque sea con roles diferentes. Les agradecemos mucho su colaboración y el esfuerzo. En nuestras recorridas tratamos de dejar apuntes y comentarios que puedan servir para la gestión y para mejorar las condiciones de rehabilitación de las personas privadas de libertad.

Asimismo, igual que en el anterior período legislativo y de gobierno, visitamos y mantenemos un diálogo de trabajo con diversos organismos públicos que, como establece la Ley 17.684 que ordena nuestro mandato, tienen injerencia en la "reinserción social" o en las políticas sociales que llegan al sistema. Así, mantuvimos reuniones de trabajo y nos comunicamos por diversas situaciones con la Suprema Corte de Justicia, Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y su Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI PPL de ASSE), el Ministerio de Desarrollo Social, el CODICEN de la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, las intendencias departamentales a

quienes tratamos de contactar en nuestras visitas al interior y diversas organizaciones de la sociedad civil cuyo aporte valoramos también como crucial y de gran potencial: Amnistía Internacional, Nada Crece a la Sombra, Empatía Proyecto, Serpaj, Pastoral de la Iglesia Católica, grupos religiosos, sindicatos y empresas.

Particular importancia tiene el trabajo con el Poder Judicial, Poder del Estado encargado de supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales y en particular de la privación de libertad. Mantenemos reuniones sistemáticas con los Jueces de Ejecución y con la Dirección de la Defensa Pública del Poder Judicial, para aunar esfuerzos.

Un reconocimiento especial al Profesor Juan Ceretta, titular de la Cátedra de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho de la UDELAR, con cuya unidad académica tenemos un productivo acuerdo de trabajo. En 2020, seguimos analizando con él y su equipo la realidad carcelaria, estudiando los diversos mecanismos jurídicos que existen en nuestra "caja de herramientas" legal (*habeas corpus*, *amicus curiae*, la justicia de ejecución, etc) e iniciamos el "Proyecto Inocencia", tendiente a identificar disfunciones del sistema de justicia donde personas privadas de libertad pueden haber sido objeto de un proceso con fallas estructurales que afectara el resultado final de los mismos.

Muchas gracias también al Profesor Hugo Rodríguez, titular de la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina. Junto a él y su equipo hicimos un estudio caso por caso de todos los muertos en custodia del que da cuenta este informe. Firmamos un Convenio de Trabajo para darle continuidad y solidez a esta tarea en 2021.

Paso importante en 2020 fue la firma de un convenio de trabajo, con la Facultad de Ciencias Sociales, luego de presentar en conjunto un proyecto de investigación al Fondo CSIC (Proyecto de Vinculación Universidad-sociedad y producción) que nos permitirá durante 3 años consolidar el sistema de monitoreo e indicadores de cumplimiento de los estándares de derechos humanos en las prisiones e investigar diversos aspectos de la realidad carcelaria para producir información y evidencia para generación de nuevas políticas.

En 2020 también, en la línea de recurrir personas e instituciones especializadas que nos puedan ayudar a abrir caminos, trabajamos con la Escuela de Nutrición de la Universidad de la República, que tiene, junto a la Facultad de Derecho, un Observatorio del Derecho a la Alimentación en un relevamiento del estado nutricional de mujeres presas con sus hijos a cargo, en la Unidad 9 (Montevideo) y en la cárcel de Salto. Los resultados fueron muy útiles para realizar recomendaciones muy concretas en base a su saber especializado, lo que redundó en varias mejoras que las autoridades llevaron adelante a partir de los planteos. Esperamos en 2021 continuar estos trabajos en otras unidades. Nuestro agradecimiento a la Escuela de Nutrición por ilustrarnos y orientarnos en el tema.

Seguimos en 2020 aprendiendo de colegas y Oficina con gran experiencia. Muchas gracias al equipo de la Procuración Penitenciaria de Argentina y en especial a Ariel Cejas y Mariana Sheehan, al Profesor Manfred Nowak, del Instituto Boltzmann de Derechos Humanos de Austria, a Ruth Armstrong y Amy Ludlow del Instituto de Criminología de Universidad de Cambridge, a Ariela Peralta, Coordinadora del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur, Wilder Tyler, Presidente de la Institución Nacional de Derechos Humanos, Graciela Dede, Asesora de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Uruguay.

Finalmente, mi reconocimiento y agradecimiento a cada uno de los integrantes del equipo de la Oficina. Sin ellos, nada de lo hecho hubiera sido posible, así de sencillo. Mi reconocimiento y felicitación por el trabajo serio y comprometido a: Graciela Riephoff, en la función de coordinadora técnica de la oficina, Santiago Sosa, Estefanía Lodolini, Stella Malaguez, Luis Parodi, Daniel Castro, Silvia Sturla, Alejandro Bonanni, Mariana Iglesias, José Pedro Rossi, Patricia Banchero, Valentina Piquinela, a quienes se suma el valioso aporte de una entusiasta y comprometida “brigada de voluntarios”, coordinada sabiamente por Sylvia Gari, una jurista de fuste, también voluntaria, que nos enriquece con su aportes jurídicos y su talante humanista.

Dr. Juan Miguel Petit

Comisionado Parlamentario Penitenciario

I. EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO

El Comisionado Parlamentario Penitenciario, según el mandato legal que lo regula, es una oficina de supervisión (monitoreo) parlamentaria de los derechos humanos del sistema penitenciario con amplias atribuciones para visitar e inspeccionar las unidades penitenciarias, solicitar información, formular denuncias y recomendaciones, promover los derechos humanos (recursos de *habeas corpus*, amparo, denuncias penales) y cooperar con los organismos internacionales de derechos humanos. También está en sus atribuciones pedir información a otros organismos públicos vinculados al tema, preparar investigaciones específicas y presentar un informe anual ante la Asamblea General.

El Comisionado Parlamentario es un agente de derechos humanos para las situaciones de privación de libertad que realiza una tarea preventiva –detectando problemas, recorriendo y observando situaciones de riesgo para los derechos fundamentales–, reactiva –planteando los temas relevados a las autoridades correspondientes, recibiendo y formulando denuncias, presentando recomendaciones y propuestas–, de promoción –generación de conocimiento, sensibilización, educación en derechos humanos y judicializando los casos cuando la situación lo amerite (*habeas corpus*, acción de amparo, denuncia penal)–.

La Ley 17.684, de agosto de 2003, carta orgánica del Comisionado Parlamentario, establece en su artículo 1º que su cometido principal es "asesorar al Poder Legislativo en su función de contralor del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de un proceso judicial". En ese mismo artículo dice que también "le competerá la supervisión de la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado".

El art. 2º 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.

Tal como lo establece la Ley 17.684, las herramientas para el trabajo del Comisionado son las típicas de los mecanismos *ombudsman* (mediación entre la ciudadanía y la Administración): 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 estas herramientas 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.

Para ver la proyección que tiene la Oficina,cabe señalar también 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, que fue ratificado por Uruguay en 2005 y que establece la creación de mecanismos nacionales de prevención de la tortura. La Ley 17.684, 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, 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.

Nótese la amplitud sustantiva del mandato: "la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial". Si bien la historia de la ley y la práctica de recursos y prioridades, vincula su misión a los recintos estrictamente penitenciarios, la "privación de libertad" y el "proceso judicial" también refieren a contextos que incluyen la salud mental, centros de adicciones, medidas de parcial privación de libertad (medidas alternativas) e incluso detenciones administrativas en las que medie decisión judicial.

La amplia definición legal, interpretada con el principio *pro homine*, por la cual toda norma de derechos humanos debe ser leída y aplicada de manera que permita la mayor cobertura y protección, también admite, teóricamente al menos, la intervención de la Oficina en otras situaciones en que exista "privación de libertad por decisión judicial".

Uruguay, en materia de supervisión parlamentaria del sistema penitenciario, sin dudas ha sido pionero en el mundo. Casi en el mismo momento que se creaba el instrumento "mecanismo nacional de prevención de la tortura" por las Naciones Unidas, en Uruguay ya nacía el Comisionado Parlamentario, con un foco casi idéntico que los "mecanismos nacionales de prevención" pero con iguales objetivos: monitorear una de las áreas más sensibles para los derechos humanos, la privación de libertad.

La creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), por Ley 18.446 del 24 de diciembre de 2008, 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 dos organismos parlamentarios con mandato en el monitoreo de derechos humanos en las cárceles.

Cabe anotar que la definición de qué entiende por "mecanismo nacional de prevención de la tortura" es clave para la articulación de los dos organismos de monitoreo de la privación de libertad que tiene el Uruguay, el Comisionado Parlamentario Penitenciario y la Institución Nacional de Derechos Humanos desde su "área", "modo" o "función" de "mecanismos nacional de prevención de la tortura".

Sobre esto hemos mantenido profundos, largos e intensos diálogos con los colegas de la INDDHH. [1] Parece claro que los "mnp", en su origen, como mecanismos tendiente a prevenir y catalizar cambios de manera dialogante, refieren a intervenciones que no involucran acciones individuales, denuncias formales ante la justicia y se concentran en las condiciones generales de reclusión que pueden sí degenerar en malos tratos.

El Comisionado Parlamentario cubre, en lo penitenciario, todas esas tareas. La "jurispruedencia" del Subcomité contra la Tortura de Naciones Unidas define el accionar de los "mnp" como preventivo y lejano a la acción por "casos individuales" o actuaciones formales ante la Justicia por las eventuales violaciones a las normas. Si bien es cierto que los diversos "mnp" del mundo han desarrollado variadas experiencias, allí parece residir el *quid* de la diferente naturaleza entre un "mnp" y la definición legal del Comisionado Parlamentario. Esto tiene que ver con el origen histórico de la promoción y luego firma del Protocolo Adicional contra la tortura que dió nacimiento a los "mnp": la cerrazón de los Gobeirnos de muchos países a dejar entrar misiones de derechos humanos para tomar y denunciar casos individuales concretos, lo que si bien fue una limitación al accionar denunciativo, permitió "echar luz" sobre muchas condiciones y regímenes violatorios de los derechos humanos por primera vez, incorporando áres ocultas al escrutinio mundial.

La cuestión tiene sus vericuetos jurídicos en países como Uruguay, donde ya existiendo un instrumento de monitoreo de los derechos humanos en toda forma de detención judicial, con amplias potestades y amplia autonomía, se suma los dispuesto por un Protocolo ratificado por el país, esto es un mecanismos nacional de prevención de la tortura, con los alcances aquí señalados.

---

[1] Entre ellos vale destacar las largas y muy interesantes charlas con Wilder Tyler, presidente en funciones de la INDDHH y encargado del MNP. Analizamos, debatimos y acordamos. Por nuestra parte, también aprendimos: se trata de un jurista destacado que estuvo en el nacimiento mismo de los mecanismos de prevención de la tortura en Naciones Unidas.

Más allá del debate jurídico, la cuestión no implica nada que no pueda resolverse con diálogo y buena voluntad institucional, ya que trabajo de verificación de los derechos humanos en la detención, hay muchísimo para hacer y desborda las posibilidades prácticas de todos los actores.

En Uruguay, nuestra relación de trabajo, Convenio de cooperación mediante con la Institución Nacional de Derechos Humanos, también organismo parlamentario bajo cuya órbita administrativa funciona y a quien rinde cuentas como debe ser en una democracia republicana, es muestra de lo anterior.

En efecto, desde la IDDHH se nos derivan denuncias y casos individuales, mientras que desde función o modo "mecanismo nacional de prevención de la tortura", se hacen valoraciones preventivas generales de las unidades, estudios, diagnósticos y se aportan informaciones, que mucho aportan al conocimiento de la realidad y prevención de problemas. Asimismo, el trabajo conjunto acordado permite intercambiar información, discutir perspectivas sobre los problemas y realidades presentes y, en algunos casos, también realizar estudios o intervenciones parcial o totalmente conjuntas.

Por lo pronto, es una buena práctica la constante colaboración que existe entre la Oficina del Comisionado Parlamentario y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y su área Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Es de fundamental importancia la coordinación de estos dispositivos. La firma de un Acuerdo de Cooperación entre ambas instituciones parlamentarias ha permitido intercambio de casos, consultas, actividades académicas y *advocacy* de derechos ante diversos organismos de manera conjunta.

El monitoreo de la Oficina del Comisionado se realiza a partir de visitas programadas o sorpresivas a todos los establecimientos. Debemos entender por visita la presencia de uno o más integrantes de la oficina por un mínimo de dos horas en un establecimiento, en el cual se desarrollan actividades que permiten conocer su estado de situación: recorridas, entrevistas individuales o grupales con internos, 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 o de sus allegados o de otras fuentes. Por supuesto, las visitas se hacen muchas veces avisando a los responsables de las unidades y otras también, debido al buen diálogo institucional, "a pedido" o por planteos que de las unidades penitenciarias nos hacen para analizar temas, ponernos al tanto de novedades y profundizar sobre cuestiones pendientes. Asimismo, la Oficina realiza visitas sin previo aviso, en el marco de su programación o ante solicitudes o denuncias que llegan.

La promoción de los derechos humanos se lleva adelante a través de una variedad de acciones. Se promueven los derechos humanos de las personas privadas de libertad –

ese es el foco del mandato– con actividades de difusión, intercambio o sensibilización sobre temas que se consideran estratégicos para el buen funcionamiento del sistema penitenciario o que remiten a temas que es necesario abordar, como la prevención social, la integración comunitaria *post* penitenciaria o la existencia de condiciones de crianza favorables en la primera infancia para la generación de capacidad empática. Estas acciones se realizan con internos (talleres, reuniones grupales, circulación de materiales), con familiares u organizaciones sociales. Pero también son promoción de los derechos humanos las acciones de judicialización previstas como herramientas de trabajo en la Ley 17.684 que pueden llevar a resolución judicial (vía amparo, *habeas corpus* o incluso mediante denuncia penal) situaciones que se consideren de clara vulneración de derechos.

Estas herramientas de promoción constituyen una vía de litigio estratégico, que puede generar innovaciones en la política penitenciaria o aún en políticas sociales vinculadas.

El instituto de *habeas corpus*, establecido en el Código de Proceso Penal, permite que cuando las condiciones de reclusión son inhumanas –carencias básicas de higiene, ventilación, actividad física, alimentación, intimidad- o cuando no existe tratamiento –adicciones, salud mental, por ejemplo- se puedan corregir esas situaciones. El *habeas corpus* es mecanismo de protección de los derechos fundamentales, concreto y expeditivo, que no solo puede solucionar casos individuales –concretos, con nombre y apellido- sino también ser la base para que se establezcan nuevas políticas, ya que permiten "poner luz" en temas, áreas o situaciones no atendidas.

La Oficina realiza investigaciones temáticas o estudios focalizados sobre temas emergentes o estructurales que se consideran de urgente atención o que son estratégicos para el desarrollo de un sistema penitenciario basado en los derechos humanos. Estas se realizan a partir del trabajo directo de la Oficina, o mediante acuerdos con otras contrapartes, tanto académicas como de la sociedad civil.

En suma, monitoreo, promoción e investigación son, entonces, los tres pilares básicos de nuestra labor.

La tarea del Comisionado Parlamentario tiene como estándar normativo, desde el cual observar el sistema penitenciario, el conjunto de normas nacionales (Constitución, leyes, reglamentos y decretos) e internacionales (pactos, convenciones, 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 el Tratamiento de los Reclusos, más conocidas como "Reglas Mandela" y aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015. Estas normas constituyen un "piso mínimo" que

todas las cárceles deberían cumplir. Son una referencia, un documento claro y contundente, que refleja el acuerdo de todos los países del mundo sobre las funciones básicas que un sistema penitenciario debe cumplir para poder reinsertar socialmente a quienes han delinquido. A ellas se suman, trabajando desde una perspectiva de derechos humanos y género, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), referencia normativa clave para un nuevo modelo de rehabilitación para mujeres en conflicto con la ley.

A partir de este conjunto normativo, durante estos años hemos ido elaborando un Protocolo de Auditoría, que hemos ido afinando luego de sucesivas aplicaciones, para contar con un registro lo más objetivo posible sobre las condiciones de vida. Ese Protocolo actualmente tiene ocho dimensiones de análisis (condiciones edilicias y materiales, hacinamiento, educación, trabajo, rol educativo pedagógico, clima de convivencia, salud y aislamiento. También hay un capítulo especial para mujeres y para penas alternativas, todos ellos con registros cualitativos y cuantitativos.

II. ACTIVIDADES REALIZADAS

La tarea central de la Oficina del Comisionado Parlamentario está en las cárceles. A ellas vamos periódica y sistemáticamente mediante un plan de visitas que, normalmente, implica que todos los días “brigadas” de la Oficina están en las unidades penitenciarias. El trabajo en “el terreno”, la presencia visible en las unidades penitenciarias, el conocimiento directo de lo que en ellas ocurre, el diálogo “cara a cara” con internos y funcionarios, es una señal de identidad de la Oficina. Pero esta tarea es la base para un conjunto de acciones que, a partir de cada caso puntual, pueden llegar a impactar en el funcionamiento o diseño de las políticas públicas.

Cabe anotar que también desde 2020, en elaboración del Plan Estratégico 2020-2025, hemos incorporado también la observación de las medidas sustitutivas a la prisión, dado el potencial que las mismas tienen y la gran población que reciben.

Trabajando en “modo covid”

En enero de 2020 comenzamos a dialogar con nuestras contrapartes de ASSE y, muy en especial, del Servicio de Asistencia Integral a las Personas Privadas de Libertad de ASSE (SAI PPL), ante la pandemia que emergía en China y luego en Europa. La dificultad de aislar casos de sarampión que habían aparecido tiempo antes en la sociedad, y las

situaciones de los internos afectados con tuberculosis, de muy difícil ubicación, nos hacían pensar que iba a ser difícil aislar los casos del nuevo mal. No imaginábamos, por supuesto, la magnitud de lo que se venía, pero ya a inicios de marzo SAI PPL tenía un plan de contingencia para covid y su aislamiento en todas las unidades.

En 2020, la emergencia sanitaria provocada por el covid 19 desde el 13 de marzo de 2020, afectó nuestra presencia "en terreno". De todas maneras, salvo durante el mes de marzo y primeras semanas de abril, la Oficina continuó presente en todas las unidades, con visitas periódicas, trabajando con grupos de delegados y realizando visitas en el marco de protocolos sanitarios.

La Oficina se mantuvo abierta, salvo en las últimas semanas de marzo de 2020, y operativa todo el año, recibiendo los planteos de familias y allegados de los internos.

La emergencia nacional llevó a organizar nuevas modalidades de monitoreo. Por lo pronto, se estableció una red de siete teléfonos celulares para recibir planteos. Se repartieron formularios entre los internos para relevar las dotaciones de elementos sanitarios, asistenciales y médicos ante la pandemia. Asimismo, a los efectos de evitar contactos de riesgo sanitario, trabajamos con grupos de delegados, con los que nos reunimos en salones o patios, quienes a su vez recogían información y nos transmitían situaciones que requerían asistencia. Aunque abierta la Oficina siempre dentro del Parlamento, muchas veces en los peores momentos de la pandemia recibimos a familias y visitantes con casos urgentes en la explanada que lo rodea, al aire libre, para extremar los cuidados nuestros y de quienes estuvieran trabajando en el mismo edificio, pero también manteniendo la puerta abierta a los los usuarios de nuestro servicio.

Además, para colaborar en la emergencia, la Oficina promovió y canalizó diversas donaciones del sector privado, tanto de empresas como de sindicatos y de grupos de particulares, todo lo cual constituyó una positiva señal de solidaridad para los internos. También promovimos acciones ante el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) para que el sistema penitenciario estuviera en la agenda de las compras de emergencia y provisión de bienes, coadyuvando con las acciones que por su lado hacían las autoridades penitenciarias. También contactamos a la cooperación internacional, tanto mediante la Agencia Uruguay de cooperación (AUCI) como del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, catalizando acciones que permitieron la compra de máquinas para fabricar tapabocas en varias unidades y otros insumos.

En el inicio de la pandemia realizamos un Informe Especial [2]promoviendo la aplicación de medidas de descongestionamiento de las prisiones ante el riesgo de que el covid se diseminara, tal como ocurrió en varias partes del mundo al inicio de la pandemia. Así, señalamos: "Nos permitimos con todo respeto recomendar a todos los operadores del

[2] Ver en web del Parlamento: https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes-al-parlamento

sistema de justicia –defensores, fiscales, jueces, jueces de ejecución– tomar acción para, según los roles de cada uno, detectar, promover, recibir, tramitar y analizar con prontitud los casos de personas altamente vulnerables dentro del sistema penitenciario (con las características de fragilidad, jurídicas y sociales aquí señaladas) que pueden acceder a prisión domiciliaria u otras medidas alternativas para la ejecución penal, con los recaudos que la sede judicial determine, ante el contexto generado por la pandemia del COVID-19 y recomendar a la administración de la ejecución penal –Instituto Nacional de Rehabilitación, Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida (OSLA), Ministerio del Interior– reforzar los mecanismos de seguimiento, asistencia y respuesta de las oficinas y equipos destinados al fomento, eficiencia y seguimiento de la libertad asistida, domiciliaria y similares. Solicitamos a todas las contrapartes dar difusión institucional del presente informe a los efectos que puedan corresponder. Se envía copia a Asamblea General del Poder Legislativo, Suprema Corte de Justicia, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, OSLA, Defensa Pública, Fiscalía General de la Nación, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo".

Para beneplácito de todos, el covid no tuvo un ingreso devastador en nuestras cárceles. Pese a eso nuestro informe fue utilizado por muchos defensores, públicos y privados, para solicitar la prisión domiciliaria –finalmente obtenida en una veintena de casos- para presos que tenían riesgos particulares de salud que los volvía más vulnerables al covid viviendo en espacios compartidos.

Cierto es también que la pandemia afectó nuestra cobertura de varias unidades del interior.

Con el Poder Judicial

El Poder Judicial constituye el garante de los derechos fundamentales y, muy en particular, al "juzgar y hacer ejecutar lo juzgado", es el garante del cumplimiento efectivo de esos derechos durante el proceso reglado legal y constitucionalmente de la ejecución penal, ya sea ella en el territorio de una prisión o en el espacio y dispositivo de una medida sustitutiva, también sometida a control jurisdiccional y administrativo.

La Oficina inició en 2020 una acción metódica de consolidación de la relación con los Jueces de Ejecución y con la Defensa Pública. Con los primeros, se iniciaron reuniones mensuales de intercambio, discusión de temas jurídico-procesales y análisis de la realidad de las diversas unidades penitenciarias. Asimismo, los Jueces de Ejecución, según una relevante Acordada de la Suprema Corte, remiten al Comisionado Parlamentario informes trimestrales donde registran sus hallazgos y recomendaciones sobre las cárceles que visitan y los presos que están bajo su custodia.

Asimismo, ante situaciones complejas en algunas unidades, realizamos “mesas de diálogo”, tanto para realizar recorridas de los lugares en cuestión como para analizar la situación con los responsables del centro y las autoridades penitenciarias y de la salud. Al visitar unidades en los diversos departamentos del país, se trata de mantener reuniones con los jueces, fiscales y defensores del lugar para analizar los temas de común inquietud.

Es habitual que los Jueces de Ejecución no solo informen a la Oficina de las situaciones que constatan, sino que soliciten informes sobre internos o sobre condiciones de vida en determinado sector penitenciario. Ese intercambio de información motiva muchas veces que los magistrados eleven pedidos a las unidades o bien intimen, con la fuerza jurídica implícita en ello, a que se tomen determinadas medidas asistenciales o de corrección de las condiciones de reclusión.

Como contracara, cuando la gestión oficiosa, el intercambio verbal o de notas a nivel administrativo con el sistema penitenciario no logra resolver una situación, también desde la Oficina solicitamos la intervención o bien damos cuenta de lo constatado a la Justicia de Ejecución, para que proceda según su saber y entender.

En algunos casos, se pueden también presentar *habeas corpus* correctivos, tanto referidos a las condiciones de reclusión pero también dirigidos a las autoridades de la salud, cuando los tratamientos no existen o se encuentran irregularmente demorados, todo ello siempre luego que se han agotado las instancias administrativas y de diálogo institucional.

Cabe subrayar la importancia que tiene todo este “ejercicio preventivo” que se realiza con los Jueces de Ejecución, que redunda de manera efectiva y muchas veces discreta, en la implementación de mejoras concretas y necesarias en las condiciones de rehabilitación.

Asimismo, la Oficina del Comisionado Parlamentario mantiene una fluida relación e intercambio con la Defensa Pública, ya que su limitación de recursos hace que, pese a la tarea que realizan, muchos internos se sientan distantes de la evolución de su causa. Por un lado conectamos a muchos internos con sus defensores y transmitimos sus necesidades de asesoramiento y nos ponemos a las órdenes de los defensores por si es necesario aportar información a las causas sobre la situación de los internos.

Tanto con la Defensa Penal como con la Defensa de Ejecución, mantenemos un diálogo constante sobre la situación carcelaria y hemos aportado informes generales -por ejemplo sobre la situación de riesgo ante el covid y sobre la situación de mujeres privadas de libertad con sus hijos- para que los defensores puedan utilizarlos en las causas sobre las cuales trabajan.

El trabajo cotidiano

Como toda oficina *ombudsman* o de monitoreo de los derechos humanos, para comprender su funcionamiento podemos trazar una secuencia donde el punto inicial es la recepción de una denuncia, queja o planteamiento. También, puede surgir a partir de una situación que se detecta en una visita. A partir de ella se realizan actuaciones (pedidos de información formal por escrito o constataciones con funcionarios de la cárcel, sus autoridades, responsables de servicios de salud, educación u otros) y con ellas se realizan planteamientos a las autoridades que correspondan, tanto penitenciarias como de los más diversos servicios sociales.

El equipo de asesores de la Oficina se divide en "brigadas", que visitan regularmente las cárceles que tienen asignadas; contando, cada "brigada", con un integrante que actúa como punto focal.

La Oficina ha creado "guías" o "protocolos", basados en formularios y cuestionarios cualitativos y cuantitativos, para relevar los establecimientos en su cumplimiento de los derechos humanos. Estos protocolos refieren a indicadores verificables de derechos humanos: hacinamiento, actividades, ventilación, cama, ejercicio al aire libre, acceso a la salud, actividades socioeducativas, relación con el personal, tratamiento, comunicación. Las indagaciones que realizamos pueden tener objetivos distintos: a veces son temáticos, otras refieren a una unidad penitenciaria o un sector de la misma, también puede ser a raíz de una situación denunciada o a estudiar.

Las visitas que realizamos a las cárceles son de tres tipos: visita regular (las que realizan las brigadas a las unidades asignadas regularmente), visita de auditoría (la realizada para tener un panorama general de una unidad), visita de relevamiento (la realizada para observar una parte de una unidad o un tema/s específico/s de la misma).

También establecimos un mecanismo para canalizar situaciones que nos llegan y que implican riesgos concretos e inmediatos a la vida. Hemos denominado estas situaciones como "Acciones Urgentes" [3] y las enviamos con esa denominación a las autoridades[4].

El trabajo de campo implica la realización de un régimen de visitas periódicas y sistemáticas a los centros de reclusión. Esto incluye a todas las unidades del país. Las visitas tienen un contenido variado. Por un lado, se mantienen entrevistas con los internos, muchas de ellas a partir de su propia solicitud o a pedido de familiares que se

[3] "Acciones urgentes" fue el término utilizado por Amnistía Internacional para sus primeras campañas internacionales en los años 70 pidiendo la libertad de presos de conciencia en regímenes dictatoriales de diversa laya y contra las penas de muerte. Usar esa terminología es un pequeño y "encriptado" –y también muy sentido- homenaje a esa organización señera en el trabajo por los derechos humanos.

[4] Unas 40 en el año

comunicaron con la Oficina. Dialogamos con autoridades y funcionarios eventualmente involucrados y recibimos también sus puntos de vista. Durante las visitas se recorren diversos sectores de las unidades y en algunos casos se centran en aspectos temáticos, por ejemplo: salud, alimentación, actividades educativas, religión, deportes. Se realizan reuniones con delegados de los internos, se visitan las celdas y alojamientos y los espacios de convivencia, lo que permite conocer en detalle la vida cotidiana en esos lugares. Hemos realizado talleres de educación en derechos humanos con grupos de internos, en particular sobre la promoción de actividades dentro de los establecimientos para promover esos derechos de manera concreta y tangible.

Si bien se cubrieron todos los establecimientos del país, especial dedicación conlleva el seguimiento del área metropolitana: los grandes penales, Libertad, COMCAR, Canelones, a los que se suman el Centro Metropolitano Femenino, la nueva Unidad Nº 1 de Punta de Rieles y la Unidad Nº 6 de Punta de Rieles, donde se encuentra el 65% de la población penitenciaria del país.

Durante 2020, la Oficina realizó 682 visitas, realizó 31 pedidos de informes y emitió 99 recomendaciones a las autoridades.

Durante 2019, se habían realizado 805 visitas, por lo que si bien la cantidad en 2020 fue inferior, es buena cosa decir que la Oficina se mantuvo presente en el sistema penitenciario pese a las dificultades, riesgos sanitarios y restricciones generadas para enfrentar la pandemia.

Un capítulo fundamental pero incuantificable de nuestra tarea, es la constante intermediación entre los internos, sus familiares y las autoridades penitenciarias -a veces también con otros organismos sociales- buscando soluciones concretas a los muy variados problemas que nos plantean. Mediaciones, planteos, conversaciones y búsqueda de alternativas al acceso a actividades socioeducativas, alojamientos, protección de la integridad física y de la vida, son cotidianas y múltiples. También asesoramos a las familias sobre cómo proceder y orientarse para solucionar lo que los afecta.

III. TRABAJANDO PARA ADELANTE

El trabajo del Comisionado Parlamentario y su Oficina se realiza en el marco de la función de control del Parlamento del respeto de los derechos humanos en el territorio nacional. De esa manera, el Comisionado Parlamentario informa y recibe planteos, sugerencias y casos tanto de los legisladores como de las Comisiones que tiene el Poder Legislativo. La

relación es constante con la Comisión Especial de Seguimiento del Sistema Carcelario, pero también el Comisionado visita para reportar y es citado por otras comisiones, como la de Derechos Humanos de Diputados o de Salud de la misma cámara.

En 2020, como órgano asesor del Parlamento, el Comisionado Parlamentario informó de su visión sobre el proyecto de Ley de Urgente Consideración y de la Ley de Presupuesto, en los temas concernidos en su mandato, tanto en las comisiones legislativas de Diputados como del Senado. En el primer caso señaló algunos artículos que consideró positivos, como la creación del Consejo de Política Criminal, la Estrategia de Reforma Penitenciaria del Instituto Nacional de Rehabilitación, la vinculación de las tareas comunitarias con las medidas sustitutivas de la prisión, y planteó objeciones o reformas a un conjunto importante de disposiciones. El Comisionado también compareció al analizarse la Ley de Presupuesto, en ambos niveles parlamentarios, donde planteó la necesidad de invertir en el sistema penitenciario para mejorar su capacidad de rehabilitación, proponiendo un mecanismos de coordinación para todos los organismos que vuelcan recursos en el sistema penitenciario, desde salud pasando por el sistema educativo. El artículo propuesto no fue recogido. Otro planteo, que sí fue recogido tanto por la Comisión como por el Ministerio de Educación y Cultura, fue que desde esa cartera, en el marco del sistema nacional de educación pública y con su rol de coordinación, se llevará adelante el diseño de una Estrategia Nacional de Educación en contextos de encierro. El Comisionado también mostró la evolución de la inversión y los gastos de funcionamiento en el sistema, y subrayó la caída en los rubros que se vienen asignando al sector, alertando que la población penitenciaria sigue su proceso demográfico expansivo mientras la inversión, los gastos de funcionamiento y la plantilla de funcionarios sigue siendo insuficiente.

Ante la Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario, el Comisionado planteó un conjunto de “Ejes de trabajo”, entendiendo que los mismos serían la base para lograr acuerdos entre todos los sectores políticos representados en el Parlamento que impulsarían reformas en el sistema penitenciario.

El documento, que fue aprobado por unanimidad por la Comisión de Seguimiento del Sistema Carcelario, presentado como “eje de ruta” para lograr acuerdos para las políticas públicas, sostiene las siguientes líneas de trabajo desde el Parlamento para generar innovaciones y transformaciones:

1.- DERECHOS HUMANOS. El cumplimiento de los derechos humanos de las personas privadas de libertad –educación, cultura, deporte, salud, salud mental, familia, participación, vinculación con la comunidad, integridad física- son la base para volver a la vida en sociedad en armonía con los demás. Asimismo, y como lo señala la Declaración

Universal de Derechos Humanos, la natural contracara de los derechos es la asunción de responsabilidades y obligaciones con los demás y la sociedad.

2.- REGLAS MANDELA. Los estándares internacionales del sistema internacional de los derechos humanos ratificados por el país son la base orientadora e insumo central para el contenido de las políticas dirigidas a las personas privadas de libertad, en particular las "Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos" de las Naciones Unidas, conocidas como "Reglas Mandela", aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el voto y la activa participación de Uruguay.

3.- POLÍTICA PENITENCIARIA Y POLÍTICAS SOCIALES. La política penitenciaria debe ser parte de las políticas sociales. Es pertinente promover que todos los organismos públicos con mandato en las políticas sociales, en sus diversas dimensiones, incluyendo carteras ministeriales, secretarías, entes públicos e incluso intendencias municipales, integren dentro de sus acciones y programas al sistema carcelario. Particular importancia tienen las alianzas de trabajo que se puedan establecer también con la Academia, en particular la Universidad de la República u otros centros terciarios que se vinculen al tema.

4.- SALUD. La cobertura de salud penitenciaria debe tener los mismos estándares que en la sociedad global. Es necesario continuar el despliegue de ASSE en todas las unidades penitenciarias según establece la normativa vigente y una buena articulación con el sistema nacional de salud para atender las situaciones que requieren derivación coordinada a centros especializados externos.

5.- SALUD MENTAL. Siendo el sistema carcelario un lugar donde convergen personas que han tenido –en su vasta mayoría– carencias sociales diversas, las que muchas veces dejan huellas de difícil superación en su personalidad y psiquismo, es particularmente necesario reforzar la atención de los diversos aspectos de la salud mental y lograr adecuada coordinación con los servicios externos para la continuidad de los tratamientos y la asistencia cuando las personas egresan del sistema carcelario.

6.- ATENCIÓN DEL CONSUMO PROBLEMÁTICO (ADICCIONES) Buena parte de las personas privadas de libertad incurrieron en transgresiones penales por su vinculación con sustancias adictivas e ilegales. Es fundamental que el sistema carcelario cuente con programas que aseguren acceso a tratamientos, orientación personal y familiar y apoyo a quienes tienen un consumo problemático que les impide un relacionamiento social adecuado.

7.- JUSTICIA TERAPÉUTICA. Tal como ya se está implementando de manera exitosa en muchos países, es necesario avanzar en la conformación de mecanismos de Justicia Terapeútica, al menos en forma piloto o experimental, donde personas que cometieron delitos leves debido a sus adicciones, puedan ser atendidos en clínicas o centros especializados y evitar su derivación a centros penitenciarios que agraven su situación.

8.- TRABAJO. La capacitación profesional y la preparación para un empleo decente son centrales para el retorno a la vida en libertad. El sistema penitenciario debe asegurar posibilidades para que el tiempo de privación de libertad sea útil y permita prepararse para volver o ingresar al mercado de trabajo con capacidades concretas, útiles y valoradas. Esto debe hacerse tanto con capacitación como con actividades laborales y productivas dentro de la cárcel, con su necesaria certificación y regulación. La generación de empleo dentro de las cárceles, constituye un gran desafío que requiere nuevas normas y acciones que viabilicen el emprendedurismo y otras formas de producción e inserción en el mercado de los internos.

9.- RESPETO A LA VIDA E INTEGRIDAD. El objetivo del sistema penitenciario según el mandato constitucional es reeducar y prevenir el delito, por lo que sus acciones, en un marco seguro y confiable, deben inculcar el respeto a los derechos de los demás y del cuidado de la vida propia y ajena. Para ello, la tarea de rehabilitación debe realizarse en un contexto seguro, limpio y sano, donde esté garantizada la integridad personal de todos quienes allí se alojen, visiten o trabajen, con medidas programáticas, prácticas y técnicas que eviten la violencia dentro de la cárcel.

10.- PERSPECTIVA DE GÉNERO. Las unidades para mujeres privadas de libertad no deben repetir el tradicional modelo masculino de cárcel que al replicarse en el mundo femenino genera una pérdida de los factores de identidad y fortaleza de las mujeres y aumenta su vulnerabilidad.

11.- MUJERES CON HIJOS. En los casos que no sea posible una pena alternativa con la necesaria asistencia social, la atención de las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo durante su condena, requiere de instituciones pequeñas con trato personalizado, no vinculados a penales de gran tamaño y que no tengan un clima institucionalizante para el niño ya que eso puede afectar su crianza y su futuro.

12.- LA SOCIEDAD CIVIL. Es pertinente que el sistema penitenciario reciba agentes externos que enriquezcan sus actividades socioeducativas y convivencia, con aportes de organizaciones de la sociedad civil, ya sea grupos voluntarios, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, sindicatos o empresas, en la medida que sus actividades obedezcan a propuestas fundadas y favorables al proceso de rehabilitación. Es bueno alentar la realización de convenios o fondos concursables para fomentar esas actividades.

13.- EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS. El desarrollo de emprendimientos productivos individuales o grupales, ha mostrado ser un notable mecanismo de dinamización y motivación de la vida penitenciaria, bajando las tensiones y la violencia, permitiendo a los privados de libertad prepararse para su inserción productiva y laboral y generar desde ya un sustento para sí mismos y sus familias, siendo su fomento y adecuada

regulación un aspecto clave para generar instancias de rehabilitación e integración social.

14.- INSTITUCIONALIDAD. El Instituto Nacional de Rehabilitación, a partir de sus Planes Estratégicos y Planes Operativos y Técnicos anuales, debe contar con los recursos suficientes –financieros, humanos, logísticos y materiales-para consolidarse en los años que siguen como un organismo sólido, moderno, dinámico y confiable para la compleja tarea de la resocialización. Pieza importante en la capacidad de gestión del organismo debe ser su manejo riguroso y estandarizado de las informaciones y estadísticas penitenciarias, elemento fundamental para la toma de decisiones de política pública con evidencia y fundamento.

15.- PENAS ALTERNATIVAS. Es necesario fortalecer el sistema de penas y medidas alternativas a la prisión actualmente vigente con más y mejores mecanismos de asistencia, control y apoyo técnico suficientes para asegurar que las mismas conformen plataformas potentes de reinserción social, cumpliendo el rol de ser herramientas reconocidas y confiables para los operadores de justicia y la opinión pública.

16.- EDUCACIÓN. El sistema penitenciario tiene que constituir una institución eminentemente educativa, rehabilitadora e integradora. Por un lado, educando en el desarrollo de habilidades personales, las que van desde la capacidad de comprender y manejarse pro-socialmente con el entorno, hasta las capacidades de diálogo, tolerancia y comunicación con los demás. Asimismo, debe ser educativo en el sentido formal, permitiendo, con currículas especialmente adaptadas, incorporar y/o acreditar conocimiento, y adquirir las herramientas necesarias para vivir y trabajar libremente en una sociedad.

17.- ENFOQUE TÉCNICO Y PROFESIONAL. La clave del éxito del trabajo rehabilitador es, contando con el necesario marco de seguridad, que los centros tengan un clima de convivencia respetuoso de la vida de todos y con un régimen de vida cotidiana que tenga múltiples actividades útiles y oportunidades de crecimiento. El sostén de la vida en privación de libertad necesita un enfoque técnico y profesional que, incorporando las diversas disciplinas necesarias, permita una intervención educativa y rehabilitadora.

La seguridad penitenciaria no es un fin en sí mismo sino un medio para hacer posible el tratamiento, la educación y la rehabilitación, como establece la Constitución. Para ello es imprescindible contar con un suficiente y capacitado plantel de operadores penitenciarios que permitan que los días de prisión no sean de mero encierro y deterioro. Es vital la presencia de técnicos para ofrecer actividades atractivas y pertinentes, asistir las variadas demandas de la población reclusa, atender necesidades e impulsar dispositivos terapéuticos.

18.- FORMACIÓN DEL PERSONAL. El trabajo penitenciario es desgastante, por lo que los funcionarios, tanto civiles como policiales, deben ser apoyados, capacitados y reconocidos. La formación penitenciaria permanente es vital en todos sus roles: lo custodial, lo educativo, lo técnico y en el gerenciamiento general de los centros. El Centro de Formación Penitenciaria constituye una plataforma estratégica para la renovación de los cuadros funcionales, la incorporación de nuevos funcionarios, técnicos y gestores, requiriendo para su función equipos académicos y docentes de alto nivel y dedicación.

19.- EGRESO Y ASISTENCIA. Siendo el egreso el momento culminante del proceso de rehabilitación, el mismo debe ser preparado desde tiempo atrás de verificarse con programas sociales y comunitarios. Muchos privados de libertad no tienen familia, han perdido sus vínculos o deben reinsertarse en nuevos ámbitos. Por ello, es necesario contar con mecanismos de apoyo luego del egreso. La Dirección Nacional del Liberado cumple una importante tarea que es importante multiplicar con acuerdos interinstitucionales que permitan continuar ampliando su asistencia y cobertura en todo el país

20.- RELACIÓN Y ATENCIÓN CON LA FAMILIA. La privación de libertad implica un paréntesis en el cual para la persona quedan suspendidas o afectadas sus relaciones con los demás y se deterioran o caen las relaciones con la familia, allegados, vínculos laborales y relaciones interpersonales en general. Es necesario que el sistema penitenciario refuerce sus programas de asistencia social –en particular trabajando con la familia y referentes de cada persona- fortaleciendo su capacidad de vinculación y redes prosociales de relacionamiento. Esto incluye el trabajo preventivo y de asistencia para evitar que liberados de gran vulnerabilidad social pasen a vivir en situación de calle.

21.- NIÑOS/NIÑAS CON REFERENTES PRESOS. Una línea de acción estratégica es el trabajo hacia los miles de niños, niñas y adolescentes que tienen padres, madres o referentes (mayores a su cargo, familiares) privados de libertad, para que la prisión de su familiar o referente no trastoque su socialización y se vuelva una adversidad vital que lo afecte de por vida.

IV. PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

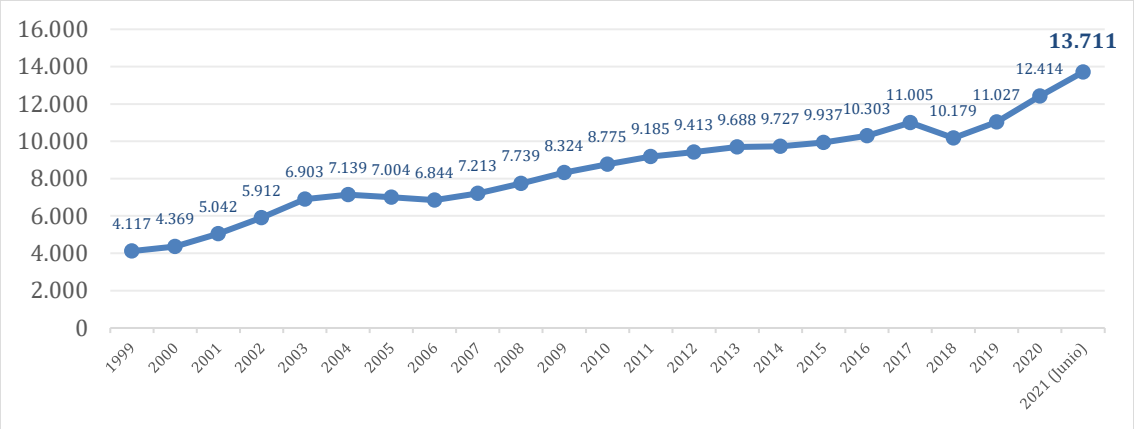
Evolución

Uruguay sigue teniendo un sistema penitenciario explosivo y gigante. Sigue siendo impactante que Uruguay ocupe, según el indicador internacional existente, el puesto 16 entre 223 países en cantidad de presos por cada 100.000 habitantes.[5] El año pasado reportamos que Uruguay ocupaba el puesto 28 de ese ranking, por lo que sigue avanzando –inquietantemente a nuestro juicio- como uno de los países del mundo con más presos[6].

Si a esto sumamos que el sistema crece en población a un ritmo de 12% anual y que tiene graves indicadores de violencia –en algunos casos evidente como los homicidios y lesiones graves, en otros casos menos detectables, como las amenazas y extorsiones entre internos o a sus familiares.

Este panorama debe ser materia de reflexión, muy en particular desde la perspectiva de las políticas sociales. Todo indica que hay una importante y creciente cantidad de casos de carencias y conflictos sociales de variada índoles, y diversas formas y facetas de exclusión social –material a veces, cultural otras, ciudadana en muchos casos, por el no acceso a los derechos económicos, sociales y culturales que está en la base de la trasgresión penal- que termina "resolviéndose" con la prisión.

GRÁFICO 1: Evolución del promedio anual de personas privadas de libertad (199-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a (OPP) Reporte Uruguay 2015 e información proporcionada por el Ministerio del Interior.

En lo que va del siglo XXI la población penitenciaria se triplicó, algo insólito en un país demográficamente estable, lo que permite una enorme previsibilidad para la gran

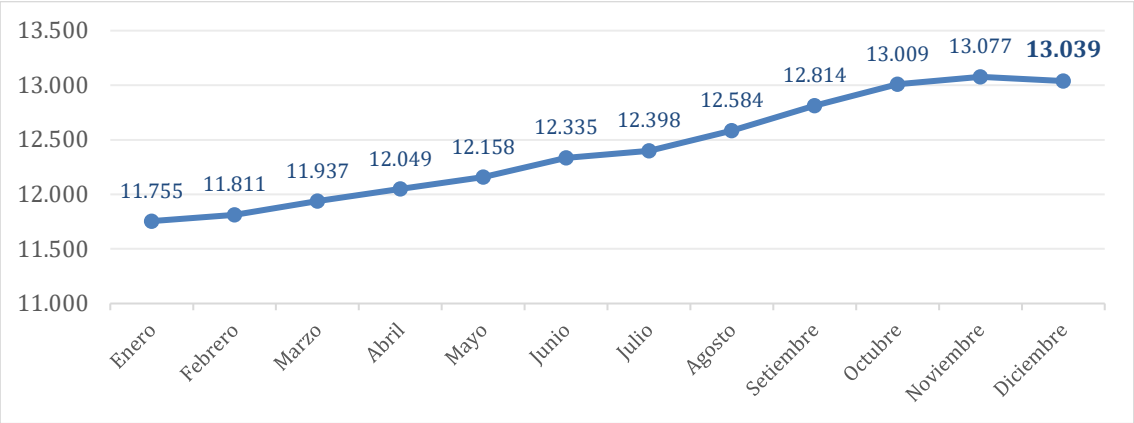
[5] Instituto de Investigación en Política Criminal, Universidad de Londres. www.prisonstudies.org

[6] Al cierre de este informe Uruguay tiene 386 presos cada 100.000 habitantes, por lo que estaría ahora en el lugar 15avo del ranking mundial de cantidad de presos.

mayoría de las políticas sociales. La explosiva demografía penitenciaria uruguaya es una anomalía en el bajísimo crecimiento poblacional del país. No siendo acompañada por un crecimiento proporcional de recursos y tecnología de intervención social, el problema sigue sin alcanzar un nivel adecuado de respuesta para los niveles de desarrollo del país.

En el 2020, la población creció en promedio el 12,6% respecto al promedio anual de 2019, superando mes a mes los *records* históricos del sistema penitenciario en Uruguay. Esta tendencia continuó en la primera mitad del 2021; en Junio la población penitenciaria creció el 11,1% respecto a los últimos 12 meses. Se trata de uno de los ritmos de crecimiento poblacional más grandes de las últimas décadas. De continuar esta preocupante tendencia se alcanzarían las 20.000 personas en solo 4 años.

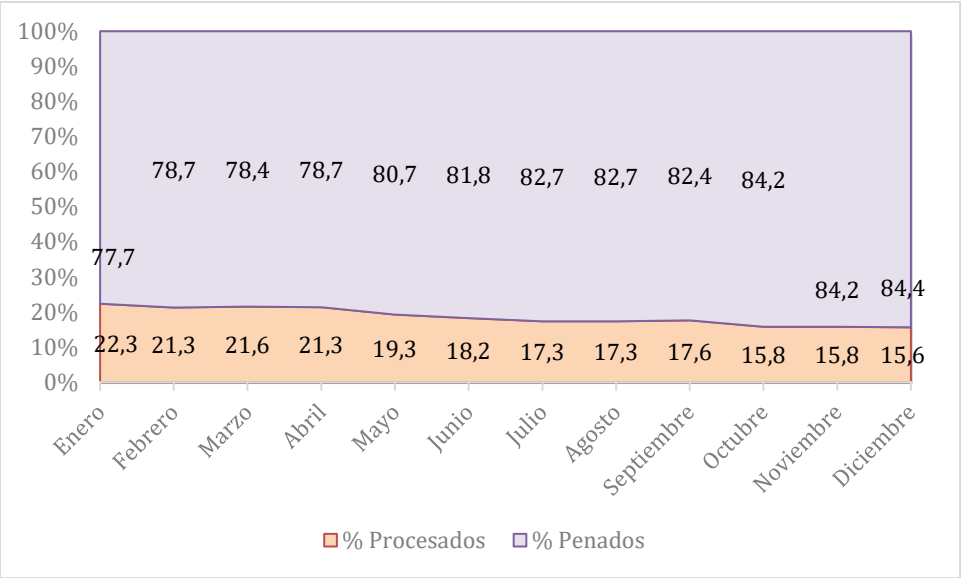
GRÁFICO 2: Evolución Mensual de la población privada de libertad del 2020



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

En 2020, la proporción de presos sin condena continuó la tendencia a la baja de los dos años anteriores, aunque de manera menos pronunciada. En Enero esta cifra era de 22,3% y en Diciembre llegó al 15,6%. Se trata de una tendencia que favorece la reducción de la incertidumbre procesal y, por lo tanto, favorece las posibilidades de generación de condiciones para la programación de intervenciones para la reinserción social.

GRÁFICO 3: Evolución mensual de la situación procesal de las personas privadas de libertad en 2020



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

El presupuesto penitenciario

El Presupuesto Nacional 2020-2024, aprobado por Ley N° 19.924, del 18 de diciembre de 2020, marcó el perfil del gasto penitenciario, en particular, desde el Ministerio del Interior y su Instituto Nacional de Rehabilitación.

Debe tenerse en cuenta que al ser un organismo dependiente del Ministerio del Interior, aunque desconcentrado administrativamente por su volumen y especificidad, el Instituto Nacional de Rehabilitación recibe periódicamente refuerzos de rubros del presupuesto central del Ministerio. También, hay compras centralizadas que hace el Ministerio de las cuales destina parte al Instituto, a veces, ante situaciones de emergencia o carencias. Esta manera de funcionar genera grandes perjuicios para el Instituto Nacional de Rehabilitación, ya que conspira contra una mínima planificación de las compras y la existencia ordenada de gastos por unidad penitenciaria.

Claramente, el Instituto Nacional de Rehabilitación tiene serios problemas para ser gestionado y administrado; parte de la complicación tiene que ver con su mínima autonomía administrativa lo que le impide no solo planificar su presupuesto, sino también negociarlo directamente ante las autoridades económico-financieras del Estado. Es dependiente, finalmente, de las decisiones centralizadas del Ministerio del Interior que, tradicional y naturalmente, tiene sus prioridades y demandas fijadas en la seguridad pública.

El Presupuesto aprobado, en medio del contexto covid, fue a nuestro juicio muy pobre para el Instituto Nacional de Rehabilitación, tanto en gastos de funcionamiento e inversiones como en la creación de cargos para el personal faltante. Sobre el punto informamos tanto a la Comisión de Presupuesto del Senado como a la de Diputados en sendos informes. [7]

Ante eso, vale notar que cada Rendición de Cuentas será un desafío para que el sistema penitenciario reciba el presupuesto que requiere para mejorar su situación.

Debe recordarse también, que el "presupuesto penitenciario" incluye también rubros provenientes del Ministerio de Defensa (vigilancia perimetral de grandes penales), de ASSE y del sistema educativo.

El presupuesto aprobado, estableció las siguientes partidas para el Programa 461 Gestión de la privación de libertad para el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior:

La variación en el Programa 461 correspondiente al Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior, sufre una disminución de un 2% entre el crédito vigente de 2020 y las partidas propuestas para 2021 de remuneraciones y gastos de funcionamiento, y de un 36% en inversiones. Las inversiones en el 2022 se incrementan un 16% pero sin llegar a los niveles presupuestados para 2022.

Presupuesto 2020 – 2024 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

Fuente: Análisis Presupuestal - Proyecto de Ley (páginas 37 a 39).

Las variaciones en las partidas presupuestales experimentan caídas en remuneraciones del 1%, en funcionamiento del 20% y en inversiones del 34%.

Vínculos Instituto Nacional de Rehabilitación

Fuente: Tomo 5 - Estructura de Cargos y Contratos de Función Pública PN 2020 – 2024.

Articulado de la Ley de Presupuesto 2020-2024, que tiene impacto en el sistema penitenciario

Artículo 146.- Derógase el artículo 230 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, en la redacción dada por el artículo 108 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013.

Comentario sobre el artículo: texto del **artículo 230 de la Ley 18.719** que se deroga: "A partir de la vigencia de la presente ley, en el Inciso 04 - "Ministerio del Interior", los

[7] Ver en web del Parlamento: El Presupuesto Nacional 2020-2024, aprobado por Ley N° 19.924,el 18 de diciembre de 2020, marcó el perfil del gasto penitenciario, en particular desde el Ministerio del Interior y su Instituto Nacional de Rehabilitación.

cargos de ingreso del escalafón L "Personal Policial" de la unidad ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación" al vacar se transformarán en cargos del grado de ingreso de los Escalafones S "Personal Penitenciario", C "Administrativo" o D "Especializado", según las necesidades del servicio."

Artículo 147.- Créanse en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", programa 460 "Prevención y Represión del Delito", Unidad Ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior", en el escalafón L "Personal Policial", treinta cargos de Oficial Ayudante, grado 5, subescalafón Ejecutivo.

Los cargos creados se financiarán con las siguientes supresiones en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", Unidad Ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación", programa 461 "Gestión de la Privación de Libertad", de los siguientes cargos en los escalafones A "Profesional Universitario" y B "Personal Técnico":

Grado	Cantidad de cargos	Escalafón	Subescalafón	Profesión / Especialidad
12	1	A	Profesional Universitario	Licenciado en Educación
10	1	B	Personal Técnico	Educador Social
7	6	B	Personal Técnico	Educador Social
6	6	B	Personal Técnico	Educador Social
5	6	B	Personal Técnico	Educador Social
4	8	B	Personal Técnico	Educador Social
9	2	B	Personal Técnico	Profesor/Enseñanza Media
9	3	B	Personal Técnico	Maestro

8	2	B	Personal Técnico	Maestro

Comentario sobre el artículo: Se eliminan en el INR 1 cargo Profesional (escalafón A) y 34 cargos de Personal Técnico (escalafón B).

Artículo 187.- Incorpóranse al artículo 301 BIS del Código del Proceso Penal, los siguientes literales: "m) Delitos previstos en la Ley Nº 17.815, de 6 de setiembre de 2004, y sus modificativas.

n) Delitos previstos en el Decreto-Ley Nº 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas".

Comentario sobre el artículo: El artículo 301 BIS de la Ley 19.293 refiere a inaplicabilidad del beneficio de la libertad anticipada por la comisión de ciertos delitos, aspecto no presupuestal que igualmente se incluyó en la norma.

Artículo 198.- Sustitúyanse los incisos segundo y tercero del artículo 44 del Decreto-Ley Nº 14.470, de 2 de diciembre de 1975, en la redacción dada por el artículo 126 de la Ley Nº 18.834, de 4 de noviembre de 2011, por los siguientes:

Facúltase al Instituto Nacional de Rehabilitación a celebrar convenios con instituciones públicas o privadas, relacionados con el desarrollo de tareas por parte de personas privadas de libertad, dentro o fuera de los establecimientos penitenciarios y en este último caso previa autorización judicial. En los referidos convenios podrá determinarse la utilización de los talleres del Instituto Nacional de Rehabilitación, así como permitir el establecimiento de talleres directamente administrados por el contratante y previa reglamentación del Poder Ejecutivo. Todos estos casos constituirán relación laboral especial penitenciaria y a cambio de las tareas a desarrollar, las personas privadas de libertad percibirán el pago de un peculio, consistente por lo menos en el 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo nacional, más las prestaciones sociales, las cuales serán de cargo del contratante.

Asimismo, el Instituto Nacional de Rehabilitación podrá utilizar mano de obra de personas privadas de libertad, para que desarrollen labores en su ámbito, en las mismas condiciones descritas en el inciso anterior, atendiendo la erogación con cargo al presupuesto del Inciso.

Comentario: Dada la desesperante falta de trabajo para los internos en el sistema penitenciario, la norma es un paso positivo para generar actividad. Apunta a colaborar en la provisión de herramientas para la futura inserción y a convocar al sector privado, para que también dentro de las cárceles exista un clima fabril o productivo. Su implementación requiere una prolija reglamentación y posterior puesta en práctica,

para cuidar esas singulares relaciones laborales, donde el empleado tendrá una doble vulnerabilidad: a la vulnerabilidad reconocida en el derecho laboral al operario, obrero o empleado, se suma la vulnerabilidad de la privación de libertad, con sus consecuencias de dependencia, control, falta de poder de negociación, dificultad de negociación y asociación laboral. Se trata de una norma interesante que será fundamental consolidar técnicamente y con seguimiento, siendo propicia la mirada de organismos externos, como el Ministerio de Trabajo, para su sana ejecución.

Artículo 199.- Lo recaudado por la venta de inmuebles del Inciso 04 "Ministerio del Interior", se asignará a inversiones de las diferentes unidades del Inciso y particularmente al programa 461 "Gestión de Privación de Libertad", proyecto 893 "Complejo Carcelario y Equipamiento", con destino a:

A) La construcción de tres nuevas cárceles en Treinta y Tres, Tacuarembó y Artigas, en el marco del Plan de Dignidad Carcelaria.

B) La construcción de un establecimiento carcelario de máxima seguridad de hasta trescientas plazas.

C) La remodelación y el acondicionamiento de las ya existentes.

La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos presupuestales correspondientes, de acuerdo a lo recaudado.

Comentario: Es razonable la construcción de nuevas unidades dado el crecimiento poblacional. Apuntamos sí que las nuevas construcciones no deben ser pensadas desde el resultado final de construir cierto número de unidades, sino desde un Plan Estratégico que determina qué se debe construir, dónde y cuáles son los mejores pasos para su adecuada construcción.

Durante el período 2010-2015 hubo importante cantidad de construcciones carcelarias, algunas de eficiente diseño, como Juan Soler en San José, Florida y Rivera, pero otras tuvieron muy mal diseño y la falta de áreas educativas, deportivas y de socialización - Módulos 10 y 11 en COMCAR, Maldonado y Canelones, tuvo efectos adversos. Es pertinente analizar las buenas prácticas de ese ejercicio para aplicarlas en las nuevas construcciones y tener en ellas todos los elementos que establecen las “Reglas Mandela” para consolidar seguridad y rehabilitación.

Es pertinente recurrir tanto a grupos de expertos nacionales o internacionales y a organismos internacionales, tanto de cooperación técnica (Naciones Unidas) como de cooperación técnica especializada (BID) para llevar adelante construcciones adecuadas al actual tiempo.

Debe tenerse presente que si bien hay hacinamiento en muchas cárceles, hay otras con cupos vacíos. Una de sus causas es la poca “progresividad” o “tránsito” de los internos durante su privación de libertad a unidades más abiertas debido a la falta de intervención técnica y de programas de rehabilitación.

Artículo 200.- En el marco de la reformulación de las estructuras organizativas que los Incisos de la Administración Central deberán presentar al Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8° de la presente ley, el Inciso 04 "Ministerio del Interior" podrá contratar:

A) Hasta setecientos cincuenta cargos de Guardia Republicana, en la Unidad Ejecutora 033 "Guardia Republicana", programa 460 "Prevención y Represión del Delito", grado 1, escalafón L "Personal Policial", subescalafón ejecutivo.

B) Hasta quinientos cargos de Agente, en la Unidad Ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación", programa 461 "Gestión de la Privación de Libertad", grado 1, escalafón L "Personal Policial", subescalafón ejecutivo.

C) Hasta setecientos cincuenta cargos de Agente, en la Unidad Ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior", programa 460 "Prevención y Represión del Delito", grado 1, escalafón L "Personal Policial", subescalafón ejecutivo.

Se podrá disponer de hasta el 100% (cien por ciento) de las economías generadas por la citada reestructura a fin de financiar la creación de cargos dispuesta por los literales precedentes. Si las mismas no fueran suficientes para proveer los cargos necesarios y en la medida que se cumplan las proyecciones de evolución de las variables macroeconómicas dentro del marco de lo establecido en el artículo 208 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020, la Contaduría General de la Nación asignará los créditos necesarios para la provisión gradual de los cargos.

Artículo 386.- Agrégase al artículo 51 de la Ley Nº 18.437, de 12 de diciembre de 2008, en la redacción dada por el artículo 145 de la Ley Nº 19.889, de 9 de julio de 2020, el siguiente literal:

N) Coordinar con todos los componentes del Sistema Nacional de Educación el accionar de todos los organismos que brinden educación formal o no formal en el sistema penitenciario en todos sus niveles, llevando adelante un Plan Nacional de Educación en Cárceles y haciendo pública una memoria anual que registre las actividades, horas docentes e inversiones dedicadas al sector por el sistema.

En el periodo 2020-2024 se proyectan inversiones por un promedio anual de aproximadamente USD 3,5 millones. Por su parte se busca obtener fondos adicionales

con el producido de la venta de inmuebles del Ministerio del Interior tal como se establece en el artículo 199.

De acuerdo a lo indicado por el Ministerio del Interior en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020- 2024, plantea:

"…es imperiosa una reforma profunda del sistema carcelario, que convierta a los establecimientos penitenciarios en auténticos lugares de rehabilitación y no en escuelas del delito. Esto requiere mejorar la infraestructura (más cárceles de menor tamaño), pero también desarrollar programas que combinen la atención sanitaria (incluido el tratamiento de adicciones), la educación formal y una capacitación laboral que facilite la reinserción de las personas liberadas. En los establecimientos destinados a menores de edad, es necesario crear comunidades terapéuticas que hagan un abordaje integral de la problemática de cada joven. Realizar este conjunto de esfuerzos es una exigencia moral, porque las cárceles son hoy el lugar donde más se violan los derechos humanos en Uruguay. Pero además es una condición para volver a tener una convivencia segura." (página 136).

"Otra de nuestras prioridades es abordar el tema de la cárcel y la rehabilitación. A esos efectos implementar el Plan Dignidad Carcelaria 2020/2025. Que supone un trabajo coordinado con otros organismos estatales y con Organizaciones sociales, familiares, etc. La cárcel, en Uruguay, rehabilita como excepción y eso hay que revertirlo. Primero como criterio humanitario, segundo como mandato constitucional y tercero para cortar el circuito de reincidencia y por tanto cortar el circuito de retroalimentación de violencia. Ese Plan Dignidad implica entre otros aspectos apuntar a reparar las plazas que se encuentran destruidas. Reacondicionar el módulo 1 del Comcar con capacidad para 400 personas privadas de libertad y ampliar la cárcel de Salto a 400 plazas. Eliminar las 4 cárceles que aún están en las Jefaturas: Artigas, Tacuarembó, Flores y Treinta y Tres. El país, además, necesita construir una cárcel de máxima seguridad que tenga como destino el alojamiento de los presos más peligrosos del sistema que hoy no cuentan con una unidad de estas características.

A nivel del trabajo en rehabilitación se aumentará la cantidad de horas de primaria y secundaria y docentes y construiremos las aulas necesarias. Se impulsará un nuevo proyecto de polo industrial en el Comcar, con el propósito de multiplicar la cantidad de privados de libertad que trabajen y llevar esa experiencia a otras unidades. Además, se llevarán adelante convenios con distintas instituciones a nivel público y privado para atender adicciones y salud mental en cárceles. Por último, contar con más y mejor preparados guardias de cárceles para brindar garantías a las personas privadas de libertad." (página 138).

Es muy positivo el enfoque del Plan de Dignidad Carcelaria planteado en la Exposición de Motivos, pero este conjunto de acciones requerirá mayores niveles de inversión,

mayor nivel de gastos de funcionamiento e incorporación de personal, tanto custodial como técnico y educativo (operadores penitenciarios), dadas las carencias existentes y el fuerte ritmo de crecimiento de la población penitenciaria.

También se requiere un rubro de inversiones robusto que permita adecuar el sistema penitenciario a condiciones razonables, lo que implica construcciones, reparaciones y mantenimiento. El impulso de las inversiones en el período señalado significó el inicio del proceso de superación del modelo penitenciario tradicional, el nuevo período presupuestal requieres de similar esfuerzo ya que la modernización del sistema penitenciario, en el sentido de ser capaz de bajar la reincidencia y por tanto ser un factor de seguridad pública e integración, todavía no son metas alcanzadas por el Estado uruguayo. Claramente, este impulso requiere no solo de la base presupuestal sino también de un consenso institucional apoyado en un plan estratégico de política pública, ejercicio en el que todos los actores están llamados a participar y el cual el Parlamento tiene un rol clave como espacio plural y articulador, siendo esta ley una oportunidad de todo esto.

Gastos de funcionamiento

En la Ley 19.924 de Presupuesto Nacional 2020-2024, se observa en la Unidad Ejecutora 026 – INR una caída en gastos de funcionamiento del entorno del 20% a partir del ejercicio 2021.

Es razonable pensar que como política el INR viene incrementando el trabajo en sus chacras, lo que es notorio en muchos establecimientos, pero no existen estudios que indiquen que estos insumos puedan cubrir todos los elementos necesarios para una adecuada alimentación.

El rubro alimentación, que ya ofrece carencias en varios establecimientos de variable magnitud en su calidad, cantidad y valores nutricionales, en el contexto de una población penitenciaria creciente, debe ser atendido con cuidado, por lo que esta baja de gastos de funcionamiento en términos generales no debería afectar ese rubro tan sensible. Tratándose ya de un organismo muy frágil presupuestalmente, es pertinente hacer el máximo esfuerzo para que los gastos de funcionamiento no bajen.

Durante la presentación del informe del Comisionado Parlamentario a la Comisión de Presupuesto del Senado, legisladores del partido de gobierno realizaron una consulta directa al Ministerio del Interior sobre el punto ante los planteos del Comisionado, asegurándose que desde los rubros centrales del propio Ministerio se enviarían las partidas necesarias para que no hubiera carencias en la provisión de insumos. Si bien ese mecanismo es el correcto para cubrir las limitaciones presupuestales del INR, es una práctica que suele generar demoras, problemas de costos e impide la planificación anual de necesidades y su prolija evaluación en la unidad que ejecuta directamente los gastos.

No es menor notar que los “refuerzos de rubros” periódicos, desde la administración central, suelen ser mecanismo propicio para que durante la gestión anual se cubran faltantes, emergencias o necesidades no cubiertas. Es tradicional con organismos con el Instituto Nacional de Rehabilitación, de gran magnitud y complejidad y a su vez, sin autonomía, inmersos en otro organismo, también de gran magnitud y complejidad, todo lo cual a la larga se vuelve más caro y eficiente que una adecuada previsión anual y una reserva de “reserva de rubros” para necesidades no previstas, emergentes o muy particulares.

Vínculos laborales

Referido al análisis de los vínculos del INR, si bien se observa en el período analizado un incremento en la cantidad de vínculos laborales, el mismo no acompaña el incremento de la población privada de libertad.

Al 2019, del total de vínculos del INR aproximadamente un 64% corresponden a Policías (escalafón L), un 32% a Operador Penitenciario (escalafón S), un 4% a Profesionales y Técnicos (escalafón A y B) y 2% a Administrativos (escalafón C).

La muy baja presencia de profesionales y técnicos en el INR limita las posibilidades de implementar políticas públicas vinculadas con los procesos de rehabilitación.

De hecho, la propuesta en lo que atañe a cargos tiende a empeorar esta situación, ya que en el artículo 147 de la Ley 19.924 de Presupuesto Nacional 2020-2024, se eliminan cargos de Profesionales y Técnicos del INR (1 escalafón A y 34 escalafón B) para crear 30 cargos de Policías (escalafón L).

Por otra parte, y en la misma línea mencionada, en el artículo 146 de la Ley 19.924, se deroga el artículo 230 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010 que establece que los cargos del escalafón L (personal policial) de la UE 026 INR al vacar se transformarán en cargos del grado de ingreso del escalafón S (personal penitenciario), C (administrativo) o D (especializado), según las necesidades del servicio, lo que deja afuera la posibilidad de incorporar más personal especializado en la faceta educativo-asistencial, o sea: operadores penitenciarios.

También se establece que los Incisos de la Administración Central deberán presentar al Poder Ejecutivo, proyectos de reformulación de sus estructuras organizativas y puestos de trabajo de acuerdo con las pautas establecidas por el Poder Ejecutivo en la reglamentación (artículo 8 de la Ley 19.924 de Presupuesto Nacional 2020-2024), habilitando la creación entre otros, de 500 cargos de Agente, en la Unidad Ejecutora 026 "Instituto Nacional de Rehabilitación", Programa 461 "Gestión de la Privación de Libertad", grado 1, escalafón L "Personal Policial", subescalafón ejecutivo.

Es totalmente necesaria la incorporación de personal policial (custodial) en el sistema penitenciario, pero también lo es la incorporación de personal educativo y técnico, ya que sin ellos ningún proceso socioeducativo puede verificarse.

La situación de cargos ocupados y vacantes del INR (según Tomo 5 - Estructura de Cargos y Contratos de Función Pública PN 2020 – 2024) es la siguiente:

La eliminación de cargos técnicos del INR para crear cargos policiales que se destinan a otros sectores, debilitan al instituto, dada la necesidad de crear cargos técnicos y de operadores penitenciarios, tan necesarios como los cargos policiales custodiales.

Atención de la salud

En virtud de lo establecido en la Ley 18.719 de Presupuesto Nacional 2010-2014 en su artículo 731 se crea en ASSE, en el programa "Atención Integral a la Salud", la unidad ejecutora 086 "Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad", teniendo a su cargo organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención, en los centros de privación de libertad. Ese artículo señala: “Créase en la Administración de los Servicios de Salud del Estado, programa "Atención Integral a la Salud", la unidad ejecutora 086 "Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad", la que tendrá a su cargo organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención, con énfasis en las patologías prevalentes de acuerdo a las características etarias y de género de la población alcanzada, atendiendo especialmente las circunstancias del régimen de reclusión impuesto, en la forma que determine la reglamentación.

Si bien el mandato es claro en cuanto la obligación de ASSE y de la nueva unidad ejecutora 086 “Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad” de cubrir íntegramente el sistema penitenciario con su servicio, a la fecha, el proceso de instalación de los servicios de SAI-PPL de ASSE en los centros de privación de libertad no termina de consolidarse. De hecho, Sanidad Policial del Ministerio del Interior continúa prestando servicios de atención de salud a personas privadas de libertad, en los establecimientos carcelarios, cosa a la que fue autorizada por Ley 19.149, art. 127, “en forma transitoria y subsidiaria, hasta tanto la Administración de los Servicios de Salud del Estado preste cobertura a la totalidad de dicha población”.

La incompleta cobertura de salud por parte de ASSE del sistema penitenciario, donde todavía más del 30% de la población es asistida por Sanidad Policial, es una anomalía que debería ser corregida, de manera realista y gradual.

La existencia de dos efectores de salud vuelve muy complicada la implementación de una política sanitaria –lo que incluye temas medulares en la privación de libertad como

salud mental y la atención del consumo problemático de sustancias- homogénea, especializada y eficiente.

Trabajo y peculio

La Ley 19.924 del Presupuesto Nacional 2020-2024, artículo 198, habilita que las personas privadas de libertad puedan desarrollar tareas y percibir el pago de un peculio consistente en por lo menos el 50% del salario mínimo nacional más las prestaciones sociales, a cargo del contratante. Hasta ahora podían percibir el peculio, pero era por parte del INR en los pocos casos en que existía peculio, ya que muchas tareas se realizan sin contraprestación material.

Las partidas de peculio han tenido distinta evolución a lo largo del periodo, ubicándose en promedio en el quinquenio 2015-2019 en $40 millones (a valores de 2019).

El monitoreo que realiza la Oficina, muestra que son muy pocos los internos que reciben un peculio o medio peculio por su trabajos. Los que los cobran son generalmente los que hacen tareas más complejas o de riesgo sanitario, como limpieza de cloacas. Claramente, el "trabajo decente", según lo establecen las normas de la Organización Internacional del Trabajo requiere una contraprestación y condiciones de seguridad. Trabajo gratuito y en malas condiciones no es trabajo decente.

Educación

Un eje estratégico es canalizar las acciones educativas, medulares para el sistema, articulando las acciones de los diversos niveles y modalidades pedagógicas, recurriendo a las entidades de enseñanza pública correspondientes. Es necesario que el sistema educativo actúe como vector para canalizar, ordenar y hacer eficientes los recursos que de distintos organismos se dedican al sistema penitenciario. Proponemos el siguiente artículo para atender el tema dando entrada al Sistema Nacional de Educación Pública y el Ministerio de Educación según las competencias dadas por la Ley general de Educación Nº 18.437

En tal sentido, se incorpora en la última Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 en su artículo 386, que el Ministerio de Educación y Cultura, entre sus cometidos, coordinará con todos los componentes del Sistema Nacional de Educación el accionar de todos los organismos que brinden educación formal o no formal en el sistema penitenciario en todos sus niveles, llevando adelante un Plan Nacional de Educación en Cárceles y haciendo pública una memoria anual que registre las actividades, horas docentes e inversiones dedicadas al sector por el sistema.

Se trata sin dudas de una muy buena novedad que abre una puerta para la actualización de la currícula educativa dentro de las cárceles y para incorporar más horas docentes y

nuevas modalidades para preparar a miles de personas para el mercado laboral y su inserción plena en la sociedad.

¿Para qué la cárcel? ¿Más presos y menos delitos?

La cárcel, como la conocemos ahora, surge a fines del siglo XVIII dejando atrás las penas bárbaras o arbitrarias donde "el otro", "el raro", "la bruja", "el enemigo", "el infractor" era sometido a torturas y al destrozo de su cuerpo en la plaza pública como parte de un espectáculo para toda la familia. Escribieron los pensadores de la Ilustración que "el delito es patético", esto genera dolor, sacude los sentimientos y los sentimientos nublan la razón, llevando a reacción lejos del sano raciocinio. La "reforma penitenciaria" nace con el florecimiento de las ideas de libertad junto a la creación de la cárcel planteando, ya entonces, la necesidad de su adecuación[8] a los hechos cometidos y a fines sociales. Siendo la reacción humana ante la agresión o ante lo que vive como una agresión, responder de idéntica o similar manera, los Estados han recogido, en sus Constituciones, el llamado a superar esa reacción con un mandato constructivo: "las cárceles no deben ser para mortificar sino para reeducar"[9].

El precepto Constitucional parece ser un llamado para que la sociedad no responda al acto reflejo de "solo castigar" a quien provocó dolor –de distintos grados, siempre lamentables– a otros.

El sistema penitenciario es un servicio público más. Pero, a diferencia de la mayoría de los servicios públicos, existe una difusa pero acendrada noción en buena parte de la opinión pública, de que ese servicio es para "los otros", aquellos otros que cometieron o cometerán un delito, por lo cual no constituye para amplios sectores una prioridad para la inversión del Estado.

Más aún, suele pensarse y decirse que dado su poder de "incapacitación" de infractores ("mientras está preso no delinque") la magnitud del sistema es garantía de que el monto total de delito bajará. Suele presentarse como una tentadora noción creer que el problema de la transgresión delictiva queda controlado en la medida que se logre encapsular o encerrar a sus autores en medios ajenos al metabolismo de la sociedad. Como si no fueran a volver a ella, como si no tuvieran familiares o allegados en ella, como si no tuvieran múltiples maneras de seguir interactuando con ella, aún a la distancia.

[8] Beccaria, César, "De los delitos y de las penas", entre otros.

[9] Constitución de la República, art. 26.

Muchos años de experiencia en ciencias penitenciarias, investigación social y políticas públicas en el mundo indican que eso no es así: más cárceles, más presos no es sinónimo de más seguridad. Es más: a veces implica todo lo contrario.

Siendo entendible la desesperación que provocan los efectos del delito, nada indica que el crecimiento desmedido del número de presos, en sistemas con penas duras, largas y sin beneficios excarcelatorios (sistema de redención de penas o libertades según buena conducta o mecanismos de créditos) y con condiciones de prisión severas (pobre nivel de actividades, encierro) sea un factor que reduzca la criminalidad futura. Lejos está de ser cierta la aseveración de que "a más presos menos delitos".[10]

Todo indica que un sistema cuando es ineficiente (pobre en su capacidad de rehabilitación) es fuente exponencial de nuevos delitos: quien sale del sistema lo hará afectado de nuevas patologías de salud mental, sin habilidades sociales, con rupturas familiares y sociales, con códigos y conductas institucionales consolidadas y reñidas con la vida en libertad, por lo que es predecible que cometerá más y más antisociales acciones.

Por otro lado, todos los días hay personas que salen de la cárcel y se integran al torrente de la sociedad. Cuanto más grande es el sistema penitenciario, más infinanciable se vuelve y peores son sus condiciones, generando una espiral de deterioro de difícil retorno en el que los que salen del mismo lo hacen en peor situación, con menos o nulas herramientas para una vida pacífica, reforzando la espiral de violencia.

Según información del INR de años anteriores[11], egresan entre 6.000 y 6.500 personas por año e ingresan alrededor de 6.000.

Lo que pasa en las cárceles pasará en las calles. Sus problemas y su violencia, lejos de disiparse, volverán a reventar en las calles si no son tratados mientras se puede.

Política criminal, política penitenciaria

La magnitud y características de un sistema penitenciario no es un hecho dado de la naturaleza o de las características dadas de una sociedad, sino el resultado complejo y aluvional de cientos de decisiones tomadas por actores públicos, instituciones y regulaciones legales. Aunque sea "por defecto", ese conjunto de decisiones conforma la "fotografía" de un momento histórico del sistema penitenciario.

[10] Coyle, Andrew. Prisons in context, Universidad de Cambridge, Handbook on prisons.

[11] Al momento de la redacción de este informe, no hemos recibido datos actualizados de 2019 ni de 2020

En Uruguay no existe una "política criminal y penitenciaria" explícita y planificada. Siendo un tema de enorme complejidad, multifactoriales los procesos que en ese terreno ocurren, cambiante su dinámica, volátil políticamente su manejo y muy amplio el abanico de actores involucrados, es muy difícil concretar una "política" en cuanto tal, más aún cuando no existen ámbitos institucionales potentes y especializados en el tema, preparados para articular puntos de vista y mandatos diversos en una línea compartida y coherente. Por eso hemos recomendado la instalación de una Ministerio de Justicia o en forma previa espacios interinstitucionales que puedan amparar esta "generación de política pública" en tan espinoso tema. Por eso vemos como un muy buen paso la creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, por ley 19.889, con representantes del Ministerio del Interior, Fiscalía, Ministerio de Educación y Poder Judicial (lo que no impide que se sumen otros actores al intercambio), para trazar líneas y diseños para mediano y largo plazo sobre el tema.

El "sistema penitenciario" o el "sistema de política criminal y penitenciaria", que no olvidemos es parte de la política pública social, es el resultado de lo que hace un cúmulo de actores institucionales y sociales –variados mandatos, roles e incluso visiones de lo necesario–. No es fácil conformar una política pública, definida esta como conjunto racional, fundado, evaluable, consensuado y sostenido en el tiempo para resolver un problema que afecta el desarrollo de la población.

Avanzar en una política pública para la privación de libertad –la que es parte de la política pública, parte de la política social y parte de la política criminal– es la manera de afinar los componentes –programas, acciones, articulaciones, reformas, transformaciones– de cada una de ellas.

Un equipo de investigadores convocado por el Instituto de Investigación de Política Criminal del Reino Unido[12] señala que existe una tendencia global a aumentar la cantidad de personas privadas de libertad en el mundo ("en el año 2000 el total de presos en el mundo era de 8.7 millones. Desde entonces la prisionización global en el mundo ha crecido en un 20%, hasta llegar al total actual de unos 10.4 millones"). Sin embargo, señalan que las tendencias no son uniformes y que como resultado de políticas específicas, muchos países que tenían sistema penitenciario de magnitud, reorientaron esa tendencia. Concluyeron que la prisionización excesiva tiene efectos contraproducentes, ya que pasado cierto punto de equilibrio (algo así como "la cantidad de privados de libertad o de incapacitación mínima requerida") ese peso penal comenzaba a generar más delitos, fruto del contagio carcelario, los daños cognitivos provocados en los presos por penas largas y malas condiciones de prisión, las altas tasas

[12] Andrew Coyle, Helen Fair, Jessica Jacobson, Roy Walmsley, "Prisonización en el mundo. La situación actual y alternativas de futuro", editado en 2016.

de reincidencia, el funcionamiento de las cárceles como focos de generación de violencias y grupos para delinquir organizados.

Hay países que multiplicaron su población penitenciaria, ante auges delictivos o conflictos sociales reales o sentidos y por falta de políticas públicas (El Salvador, Brasil, Colombia, Tailandia, Turquía) lo que llevó a un crecimiento demográfico penal que colapsó sus sistemas penitenciarios, generando nuevas fuentes de violencia y más delitos en las calles.

Otros países, a veces luego de crecimientos de sus sistemas penitenciarios que vieron como altamente perniciosos en el mediano plazo, como Rusia, Italia, Rwanda, Finlandia, Trinidad y Tobago, tomaron "paquetes" de medidas de política penitenciaria para –con muchas diferencias y matices entre sí y según sus propias culturas locales– ajustar sus sistemas, achicarlos en volumen para poder financiarlos, generar medidas alternativas para delitos leves, trabajar sobre penas cortas y comunitarias, programas de salud mental y adicciones, focalizar la seguridad sobre los delitos graves[13].

El camino de Texas, "duro entre los duros"

Uruguay se enfrenta a un dramático dilema. Ya hoy tiene una superpoblación por la cual, para asegurar la existencia del derecho al tratamiento y condiciones humanas de internación, debería construir unas 4.000 plazas más, o sea, algo así como ocho cárceles nuevas de 500 personas. Teniendo en cuenta que la población penitenciaria, con el actual marco normativo sigue creciendo, en 2024 probablemente llegará a los 19.000 internos, requiriendo unas 2.000 plazas más al menos, o sea unas cuatro cárceles de 500 internos.

¿Está Uruguay en condiciones de crear 12 cárceles más y nombrar a miles de funcionarios más? ¿Tiene esto sentido? ¿Es financiable? ¿De dónde se sacarán los recursos? ¿Qué daños colaterales tendrá este crecimiento penal?

El mismo dilema enfrentó en 2007 el Estado de Texas, Estados Unidos, Estado "duro entre los duros", conocidos en los textos penales y criminológicos y en las series documentales y policiales por su pena de muerte, sus circuito de cárceles de máxima seguridad ("*super max*"), penas largas y condiciones de reclusión severas.

Cuando se reunió la 80ª Sesión de la Legislatura del Estado de Texas en 2007, los legisladores chocaron con la realidad: los pronósticos de crecimiento de población carcelaria estimaban la necesidad de construir unas 17.000 plazas penitenciarias antes

[13] Andrew Coyle, Helen Fair, Jessica Jacobson, Roy Walmsley, "Prisonización en el mundo. La situación actual y alternativas de futuro", editado en 2016.

del 2012, con un costo mínimo de USD 2.000 millones. Sí, dos mil millones de dólares en cárceles para seguir manteniendo el modelo. En base a esta estimación, el Departamento de Justicia Penal de Texas solicitó un presupuesto para el bienio 2008-2009 de USD 523 millones para la construcción de cárceles más USD 184 millones para la contratación "de emergencia" de espacio en cárceles del condado.

Un equipo bipartidario, liderados por el Senador demócrata John Whitmire, presidente de la Comisión de Justicia Penal del Senado, y el Representante republicano Jerry Madden, presidente del Comité de Asuntos Penitenciarios de la Cámara de Representantes, trató de estudiar qué pasaba que la población penitenciaria crecía y crecía sin parar. Solicitaron la asistencia técnica del Centro de Justicia, para analizar estadísticas penitenciarias e indicadores sociales y pensar opciones de políticas para controlar el desbocado tamaño de la población carcelaria y a la vez mejorar la seguridad pública. Y hacerlo de manera eficiente en los costos.

Los estudios mostraron que la población penitenciaria aumentaba por la débil intervención técnica del sistema, lo que hacía que las libertades y los mecanismos de "despresurización del sistema" no funcionaran, la falta de asistencia de los egresados o los autores de delitos leves en sus propias comunidades, la falta de una visión técnica y socioeducativa de la rehabilitación.

El Senador Whitmore y el Representante Madden trabajaron con sus Colegas en el Centro de Justicia para desarrollar una iniciativa de reinversión en justicia que abordara las causas del crecimiento penal y permitiera la reinversión en estrategias para mejorar la seguridad pública y reducir la reincidencia.

Para ello, en vez de mirar solamente las prisiones como solución, se financiaron 4.500 nuevas camas en centros residenciales de justicia terapéutica, donde eran derivadas personas que cometían delitos leves por sus adicciones o trastornos de salud mental y 5.200 cupos en programas comunitarios para atender ambos temas.

Las proyecciones estimaban que con estas medidas la población carcelaria se estabilizaría y se evitaría el colapso penitenciario previsto para 2012.

En base a estos estudios, las finanzas públicas se reorientaron, y en vez de dirigirse a la construcción de cárceles se volcaron, en cantidades estratégicas y mucho menores que las previstas para construir prisiones, El presupuesto votado finalmente para el bienio 2008-2009 reflejó un aumento de USD 241 millones en capacidad de tratamiento y medidas alternativas, y el fortalecimiento de dichos programas se tradujo en un ahorro neto de USD 443.9 millones en el presupuesto para 2008-2009, correspondiente a la construcción de nuevas cárceles/cupos en cárceles, como se propuso originalmente.

Esta iniciativa, convenció al entonces Gobernador, el Republicano Rick Perry, conocido por su postura de “mano dura”, y que venía vetando este tipo de iniciativas legislativas, quién pasó a apoyar la reforma.

El paquete de leyes que se aprobó en 2007, fue solo el comienzo de un proceso de reforma, que continúa hasta hoy. En cada período legislativo, se siguen agregando leyes que contribuyen al proceso de reforma. Según los expertos, Texas ha avanzado mucho, pero comenzó siendo uno de los Estados más encarceladores, del país con la tasa más alta de prisionización del mundo. Por lo tanto, si bien la reforma es considerada un éxito, queda aún un largo camino por andar, y por ello se siguen realizando estudios y evaluaciones, y se siguen votando nuevas leyes en esta dirección. Pero ese primer paquete de leyes votado en 2007, marcó para el Estado de Texas un cambio total de paradigma en cuanto a su manejo de justicia penal, que solo fue posible mediante la cooperación entre legisladores y políticos de ambos partidos, expertos y académicos y miembros de la sociedad civil.

Todo este proceso de reforma tuvo siempre como foco la seguridad pública y el control de gastos y uso eficiente del dinero de los contribuyentes. En lo que refiere al control de gastos, para el año 2013, estudios muestran que los esfuerzos de Texas resultaron en un ahorro de cinco mil millones de dólares en gastos de construcción y unos USD 340 millones en costos operativos anuales evitados. En cuanto a seguridad, para 2017, una década después de la implementación de la reforma, la tasa de delincuencia había caído un 29%, alcanzando la cifra más baja desde 1968; en la actualidad, se habla de una caída del 40% en la delincuencia. Esto puede deberse a varios factores, pero es prueba de que el uso correcto de medidas alternativas y la reducción de la población carcelaria (y los costos relacionados), es posible en una sociedad más segura; y que no siempre más presos implica menos delito ni más seguridad.

El nuevo modelo de Texas se basó en: fortalecer las medidas alternativas a la prisión con programas sólidos de asistencia social, atención a las adicciones y reinserción laboral, justicia terapeútica o atención especializada de casos penales leves originados en trastornos de salud mental o adicciones, mejora del sistema de libertades condicionales (mecanismos de “despresurización” del sistema), mayor intervención técnica en los centros penitenciarios, refuerzo de la red de respuestas comunitarias en las zonas más pobres (programas de primera infancia, asistencia a madres y familias vulnerables, intervenciones comunitarias de salud mental y creación de más centros para atención residencial de salud mental y adicciones).

El modelo actuó como un círculo virtuoso: al fortalecer las medidas alternativas, se ofrecieron soluciones más adecuadas para cada caso, evitando la reincidencia y evitando ingresos innecesarios al sistema penitenciario, lo que a su vez permitió una reducción de la población carcelaria. Como contracara esto mejoró el tratamiento de los casos que

efectivamente, por su mayor gravedad antisocial, terminaban en prisión, lo que a su vez redujo la reincidencia. Resultado: los ahorros resultantes de la reducción de la población carcelaria permitieron aumentar la inversión en programas de salud mental y drogas, todo lo cual bajó el delito.

La idea de este nuevo enfoque es que la cárcel no sea la única opción, ya que no es la opción adecuada para todo el universo de personas que delinquen, y es una opción que implica costos muy altos, para el Estado y para el privado de libertad y su familia.

Las reformas al sistema de justicia penal o "reinversión en justicia" como se le llama en los Estados Unidos, no sucedieron únicamente en Texas. Fueron varios los estados que implementaron reformas de este tipo, muchos inspirados por el éxito en Texas y en algunos casos asesorados por los expertos que lideraron este proceso.

Concluyendo que un sistema penitenciario gigante, duro, sin alternativas y poca prevención es un problema para la seguridad pública y para las finanzas públicas, se ha empezado a revertir en este país décadas de política criminal y penitenciaria. Era punitiva, era un "bálsamo" para la opinión pública, pero la evidencia mostró que era ineficiente: generaba más delitos, y era carísima.

En diciembre de 2018, el Congreso de Estados Unidos aprobó la "First Step Act" (Ley de Primer Paso), firmada por el Presidente Trump, fruto de un largo proceso legislativo y acuerdo final del Partido Demócrata y el Republicano para cambiar la política penitenciaria de décadas. Basado en un trabajo de relevamientos estadísticos e investigaciones sociales de una coalición de organizaciones de sociedad civil y académicos, la nueva ley se propone llegar a bajar a la mitad la población penitenciaria, plantea un proceso incremental de medidas de política penitenciaria y desde ya plantea cambios para fomentar penas cortas y con contenidos educativos, programas de salud mental, conexión de las cárceles con las comunidades, tareas de prevención y reforma de las grandes instituciones. El objetivo: reducir la reincidencia. "La nueva ley ofrecerá a los privados de libertad más acceso a educación, aprendizaje de oficios y herramientas para superar los problemas que los llevaron a la cárcel".[14]

La First Step Act aprobada por el Congreso de EE.UU es una ley votada mediante acuerdos entre partidos, respaldada por la iniciativa #cut50, llevada adelante por una coalición de organizaciones en favor de una reforma penitenciaria capaz de reducir la población carcelaria a nivel nacional a la mitad. Además, la iniciativa busca lograr un sistema de justicia penal humanista y no punitivo y desde ese enfoque ser apto para reducir la reincidencia.

[14] Brennan Center for Justice. "How the First Step act became law and what happens next".

Con la First Step Act, el sistema federal intentará replicar y expandir los éxitos de la reforma penitenciaria de Texas.

Siendo Estados Unidos el país con mayor índice de prisionización del mundo, sostenido durante décadas, el fuerte viraje que empieza a dar a su modelo de política criminal y política penitenciaria, basado en años de estudios y evaluaciones, vale la pena que sea seguido desde cerca.

Seguridad ciudadana y cárcel

La inseguridad pública –contracara de la "seguridad pública"-, resultante de haber sido víctima de delitos, de tener noticia de ellos o de creer que hay alta o inminente probabilidad de sufrirlos "en carne propia"– es uno de los temas centrales de preocupación en América Latina y en muchos países del mundo. También lo es en Uruguay.

El delito daña, deja huellas y temor; afecta la convivencia y el estado general de la opinión pública, el ánimo de gobernantes y legisladores, el espíritu con que se encaran los problemas sociales e incluso llega a afectar la gobernabilidad de un país. "La inseguridad también produce efectos colectivos: cambia la manera como las personas construyen sus vínculos sociales, altera su relación con la comunidad y el espacio en que se desenvuelven y favorece los procesos de exclusión. La inseguridad genera el abandono de los espacios públicos en las ciudades, propicia la aparición de barrios cerrados y provoca desplazamientos de personas y comunidades. En las comunidades donde el crimen se asienta, el tejido social puede debilitarse o desarticularse, menguando las posibilidades del desarrollo en comunidad".[15] El impacto sobre la estabilidad democrática también se siente: "La gobernabilidad democrática puede verse afectada negativamente en lugares en los que la victimización y el temor al delito favorece el respaldo a las políticas represivas. Asimismo erosionan la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la provisión de seguridad legal por parte del Estado. La inseguridad inhibe la consolidación de la democracia".[16]

La comisión de delitos sigue muy diversos derroteros. Su prevención no es una ciencia exacta y son múltiples los esfuerzos que realizan los Estado para evitarlos. Si hay algo claro en su génesis, desarrollo y diversificación, es que el delito tiene múltiples causas, lo que dificulta su previsibilidad. Se trata de un fenómeno complejo que puede obedecer a distintos factores (ambientales, situacionales, constitutivos, sociales, culturales),

[15] Seguridad ciudadana con rostros humanos: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD 2013, Informe regional de Desarrollo Humano.

[16] Seguridad ciudadana con rostros humanos: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD 2013, Informe regional de Desarrollo Humano.

donde las más diversas dimensiones de la naturaleza humana entran en juego. En medio de muchas interrogantes, hay muchas cosas claras en la experiencia de políticas de las últimas décadas.

Siendo la actividad de policiamiento (vigilancia, control, contención, represión, imposición de la ley) un eje fundamental del orden democrático; la misma es totalmente insuficiente para bajar significativamente los índices delictivos.

Es estéril y hasta contraproducente enfrentar el delito sin un análisis constante de su génesis, de manera de poder comprenderlo para superarlo como práctica social de agresión o supervivencia.

Las neurociencias han sido concluyentes en los últimos años sobre los efectos devastadores que tiene la "mala crianza" –en condiciones de pobreza, carencia alimentaria en particular de micronutrientes, inseguridad, estrés, agresión, adversidades, abandono familiar y afectivo– ya no solo sobre las capacidades cognitivas sino sobre la capacidad empática. Las millones de conexiones neuronales de los primeros meses de vida, cuando el cerebro se "enciende", no se realizan adecuadamente en esos contextos –de pobreza material muchas veces pero sobre todo de pobreza afectiva y humana fruto de una compleja acumulación de variables– por lo que luego la persona adolescente o adulta no podrá "ponerse en el lugar del otro". Esto es, sentir su dolor.

La seguridad empieza por lo tanto en la cuna y en las condiciones familiares de crianza.

Dice la pediatra Cristina Lustenberg, experta en el tema: "Los niños que sufrieron deficiencia severa de hierro durante los primeros años de vida tienen más riesgo de tener ansiedad y depresión así como de tener conductas delictivas durante la adolescencia temprana. (…) En la primera infancia, las funciones de la política pública son fundamentales. A lo largo del ciclo vital de los niños, estos enfrentan riesgos que amenazan su bienestar, estos riesgos son multicausales y están eslabonados temporalmente. El nivel de vulnerabilidad en una etapa aumenta la probabilidad de riesgos en etapas posteriores. La primera infancia es un eslabón de riesgo o de oportunidades que depende de lo que las familias y las políticas públicas sean capaces de hacer, de allí la importancia de llevar adelante políticas en torno al desarrollo infantil temprano".[17]

Contextos sociales negativos para la convivencia y de alto riesgo para una de sus etapas cruciales –la crianza– son fuente evidente para el surgimiento de transgresiones.

[17] Cristina Lustenberg. La infancia primero. Hacia un sistema integral de protección a la infancia. En "Uruguay + 25, documentos de investigación", Astur-Trilce.

La inversión en primera infancia es lo que más "seguridad" puede dar a una sociedad. Lograr que la inversión llegue a los núcleos de crianza, es un enorme desafío para las políticas sociales, en especial para Uruguay. Somos un país de vacío poblacional, bajo crecimiento demográfico y donde la natalidad en buena medida recae en los hogares más vulnerables sociopenalmente, o sea, donde las condiciones de vida, a veces, de pobreza pero sobre todo de exclusión basada en la consolidación de estrategias de supervivencia conectadas o asociadas a transgresiones legales (por ejemplo el micro-narcomenudeo), suelen tener estresantes condiciones de crianza.

Señala Cecilia Zaffaroni: "Uno de los cambios más relevantes en el marco de la creciente complejidad y heterogeneidad de las sociedades contemporáneas es el que se produjo en la estructura de la familia. A mediados de los 90 Carlos Figueira analizó las transformaciones de la familia uruguaya y señaló que muchas funciones que en el pasado eran asumidas por el núcleo familiar fueron total o parcialmente transferidas a otras instituciones de la sociedad. Destacaba también que esos cambios no son sencillos ni sincrónicos y que tienen efectos sobre el tejido social. Afectan a todos, pero especialmente a los más vulnerables. Mostraba como las funciones que mantiene la familia en la sociedad actual son más difíciles de transferir. Se han ido reduciendo, afirmaba, a "un núcleo básico de carácter comunitario y solidario que asegura a sus miembros estabilidad, seguridad y un sentido de identidad. al mismo tiempo que los provee de recursos instrumentales para el desempeño en otras esferas de la sociedad" (Filgueira 1996). Hoy hablamos de "arreglos familiares" para aludir a la diversidad de situaciones pero no se ha abordado en profundidad el alcance de unas funciones que son difícilmente transferibles, sea cual sea la constitución de la unidad familia, y que están relacionadas con vínculos afectivos, personalizados, generadores de identidad de pertenencia. Hace poco leí una nota en que se preguntaba a un grupo de niños qué es la familia. Uno de ellos respondió: "Es donde me quieren". [18]

"El tejido social puede reconfigurarse de manera negativa y dar lugar a un orden social basado en la amenaza y la violencia. En algunos casos, las organizaciones criminales pueden llegar a imponer sus propias reglas, proveer bienes y servicios que suplantan al Estado en sus funciones y ofrecer protección ante el robo y la violencia, suministrando justicia propia fuera de la ley. Los bajos niveles de desarrollo social y la escasa presencia institucional facilitan el surgimiento y la expansión de organizaciones criminales en estos términos y, a su vez, la situación de inseguridad dificulta el acceso de estas comunidades a servicios y oportunidades. Las reglas informales impuestas por los grupos criminales varían de barrio en barrio, de favela en favela, de colonia en colonia. Las facciones

[18] Cecilia Zaffaroni, 2014, "Cuando las familias no pueden. Construyendo respuestas, identificando nuevas preguntas", en "Parentalidades y cambios familiares, enfoques teóricos y prácticos".

criminales irrumpen en la vida social y dejan secuelas profundas en las poblaciones que, de hecho, suelen encontrarse en situaciones de marginalidad y exclusión".[19]

La violencia que surge en la sociedad se traslada a la cárcel y de la cárcel vuelve potenciada a la sociedad cuando no existen "filtros" que transformen la deshumanización, la falta de empatía, la falta de habilidades, las carencias (de salud, educación capacitación) más diversas.

El tejido de convivencia pobre en humanización (baja densidad de oportunidades prosociales de desarrollo, relacionamiento y crecimiento), ya sea este en un barrio o en una cárcel, es la fuente de la violencia. Intervenir estos tejidos de convivencia con inyecciones de humanización, es la única forma de prevenir y cauterizar las fuentes de violencia y los actos de agresión, sometimiento o daño físico a terceros.

La Humanidad, frente al horror de la II Guerra Mundial, plasmó en la Declaración Universal de Derechos Humanos lo que entendió la única fórmula posible para evitar la violencia y la muerte: "la dignidad y los derechos humanos son la base para que haya libertad, justicia y paz".[20] Y válido esto entre países, también es válido entre personas: la pista para evitar la violencia y la muerte en la convivencia es que todas las personas puedan desarrollar sus derechos. ¿Qué significa esto? Que si las personas tienen acceso a la salud (a la salud general, a la salud mental, a la salud para evitar el consumo problemático de sustancias), a la educación, a la capacitación, al marco familiar de crianza que le permita desarrollar sus capacidades empáticas, al empleo, al techo, a la participación, las posibilidades de que recurra a la violencia como arma para resolver sus conflictos, necesidades o adversidades, serán necesariamente mucho menores que en los casos en que poco o nada de eso ha estado en su vida.

"No habrá derecho a la seguridad sin la seguridad de los derechos".[21] Esta idea nos convoca a observar la necesidad de humanizar todos los tejidos de convivencia social con el diseño de nuevas herramientas de políticas sociales, capaces de llegar a los microprocesos sociales donde se genera, a veces calladamente, la trayectoria que desemboca en una daño a terceros y da inicio a una espiral de violencia y deterioro.

Una nueva dimensión de las políticas sociales tiene el desafío de llegar a los lugares donde se genera la circulación social de la violencia a partir de condiciones de crianza y

---

[19] Seguridad ciudadana con rostros humanos: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD 2013, Informe regional de Desarrollo Humano.

[20] "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, Asamblea general de las Naciones Unidas.

[21] Pazinato, Eduardo, experto de la Organización de Naciones Unidas sobre Droga y Delito (UNODC), citado en fichas de Gobernanza y Gestión, del programa "Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia" del Banco Interamericano de Desarrollo.

socialización inadecuadas, llenas de adversidades y tensiones para los primeros años de vida y mecanismos identitarios vinculados a la transgresión legal en la adolescencia para aquellos que no logran transitar por el sistema educativo o laboral, debido justamente a esas carencias en sus primeros días y meses de vida y que se prolongan en el tiempo. Allí las instituciones, portadoras de los mecanismos para acceder a los derechos -educación, salud, cultura, participación, trabajo- juegan una carrera contra el tiempo contra las otras "instituciones", las de la ilegalidad, las que compiten en desigualdad de condiciones ofreciendo dinero abundante, fácil y rápido y también un veloz acceso a "poder" e "identidad". Igual que en los recintos penitenciarios, la instalación de los derechos es una puja para lograr "llegar a tiempo", inundando la convivencia con oportunidades sociales "prosociales", antes que las otras "vías rápidas" de la transgresión coloquen a la persona en una espiral descendente y violenta de difícil salida.

Urbanismo social

Seguridad ciudadana y seguridad pública[22] refieren, de manera obvia, directa y primaria, a la tarea de policiamiento. Pero una visión holística –y eventualmente urgente– de política pública también obliga a intervenir creativamente y con perspectiva de derechos humanos, en áreas que influyen directamente en la generación de violencia.

Hay tres áreas o focos sobre los cuales trabajar para bajar la violencia social y por ende la inseguridad, complementarios de otras líneas de acción, entre ellas las tradicionales de imposición de la ley (orden público, policiamiento, control, patrullaje, vigilancia, etc).

Así, los trabajos sobre el sistema educativo formal e informal (evitar la deserción en todos sus niveles, en particular la escolar y la liceal), el desarrollo de programas de integración sociocultural integral en los barrios y zonas de mayores carencias y vulnerabilidad sociopenal (la integralidad implica todas las dimensiones de lo humano, desde el ocio hasta la salud mental), junto a contar con un servicio penitenciario de calidad, educativo y rehabilitador, son –además de las ya referidas acciones de orden público– las claves centrales para disminuir la violencia social.

En lugar de ser áreas estancas para intervenciones separadas y descoordinadas, donde cada sector del Estado lleve adelante su agenda específica, educación (formal y no formal, incluyendo capacitación para el mercado laboral) desarrollo sociocultural de las áreas vulnerables sociopenalmente y un servicio público penitenciario de calidad (generador de ciudadanía) pueden ser las bases para frenar violencias crecientes.

[22] El uso de los dos términos tiene referencias diferentes, pero superan los objetivos de este reporte.

Las intervenciones en estas áreas, así como la información que se sustenta y produce, deben ser complementarias, ya que su esencia, sentido y objetivo es el mismo: humanizar las relaciones humanas para evitar la violencia.

Mejorar el sistema penitenciario es clave para mejorar la seguridad pública. O en otras palabras: no mejorará la seguridad pública sin una inversión fuerte en el sistema penitenciario y una mejora continua de la "reforma penitenciaria", que asegure que quien ha delinquido pueda rendir cuentas con transparencia de lo realizado, pero a la vez reparar y repararse de manera de no volver a utilizar la violencia.

Solo un sistema penitenciario eficiente puede bajar la reincidencia. La mejora del sistema penitenciario puede significar en el corto plazo la ocurrencia de muchos miles de delitos menos. [23]

En palabras de un líder de un grupo delictivo de Guatemala, que experimentó una importante transformación en una cárcel con oportunidades: "La paz en la calle comienza en las cárceles".[24] Y en palabras más pulidas de Naciones Unidas: "Es necesario instrumentar políticas públicas para fortalecer los espacios de interacción y las redes de protección social, como elementos claves en la prevención del crimen. Se requiere una política social y educativa que responda a las vulnerabilidades que las familias monoparentales y los hogares encabezados por mujeres pueden enfrentar en términos de la formación y crianza de los hijos"[25].

Cárcel y sociedad

Para tratar de comprender qué ocurre dentro de una cárcel y cuál es su impacto sobre la sociedad general, es necesario ampliar el foco de la estadía intramuros y seguir todo el derrotero de las personas que pasan por esa circunstancia: antes, durante y después. Y que a veces, circular y crónicamente, recorren varias veces ese circuito.

La privación de libertad puede entenderse como una situación que se desencadena luego de transitar varias "privaciones" o "adversidades traumáticas", a veces muy evidentes como son las situaciones de pobreza material, otras menos visibles, como son

[23] Aunque la medición de la reincidencia en el país, que las autoridades marcan en un 65%, es débil en su rigor estadístico, requiriendo recursos y coordinaciones interinstitucionales entre el Poder Ejecutivo y el Judicial para una mejor mensura, es bastante evidente empíricamente que en las unidades donde hay oportunidades socioeducativas las reincidencias son mucho menores que en los lugares de baja actividad educativa.

[24] La mara salvatrucha. "La paz en las calles comienza en las cárceles". El País de Madrid, 22 de diciembre de 2019.

[25] Seguridad ciudadana con rostro humanos: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD 2013, Informe regional de Desarrollo Humano.

las condiciones de crianza bajó estrés material, psicológico o afectivo durante los primeros meses o años de vida. Suele darse en personas con trayectorias de vida marcadas por la vulneración de derechos. Como analiza Vigna en el informe sobre el censo nacional de reclusos realizado en el 2010: "…la prisión es una institución que interviene sobre un sector muy específico de la población, signado por la interrelación de múltiples fuentes de vulnerabilidad (…) dicha situación de exclusión social no comienza en la adultez de estas personas, sino que la misma constituye la continuación de un proceso que se inició durante su infancia y perduró a lo largo de la adolescencia".[26]

El mandato constitucional fundante de políticas públicas penitenciarias[27] refiere a la obligación pública de proteger la vida[28], evitando la reincidencia en el delito. Allí el punto se conecta con otras políticas públicas (prevención social, seguridad pública, integración ciudadana) y toma valor crucial entender cómo se genera la violencia. Sin comprender la microsociología de los contextos que favorecen la generación de actitudes poco empáticas primero, violentas y anti sociales después, poco puede hacerse desde las políticas sociales "macro".

El análisis de este tema debe contemplar la complejidad del mismo, por un lado revisando las características de las trayectorias previas al ingreso a la prisión y al mismo tiempo observar cómo se da la transición a la vida en comunidad. Esta transición, señala Fiorella Ciapessoni[29], "…puede ser costosa como resultado de las consecuencias negativas que tiene el paso por la vida intramuros: 1) escaso capital social, 2) vulnerabilidad sanitaria (patologías psiquiátricas o abuso de sustancias psicoactivas), 3) escasez de oportunidades en el mercado de trabajo y en el mercado de vivienda (…) si esa transición se ve mediada por la experiencia de calle, los riesgos de aislamiento social se ven incrementados, lo que puede aumentar también, según algunos autores, la probabilidad de reincidencia y de retorno a la prisión".

Estos tres procesos, el antes, el durante y el después, están enmarcados en el contexto socioeconómico, político y cultural y por lo tanto la privación de libertad no puede analizarse como un sistema cerrado dentro de la sociedad.

Siguiendo esta línea de acontecimientos, una de las "paradas" posibles de la trayectoria desde la exclusión social, es la situación de vivir en la calle. Ciapessoni explica que: "Las fallas y debilidades en el plano institucional son uno de los principales factores desde los

---

[26] Ana Vigna, *Análisis de datos del Censo Nacional de reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos. Informe final.* 2012.

[27] Art 26 de la Constitución: "En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito".

[28] Art. · de la Declaración Universal de Derechos Humanos y Art. 7 de la Constitución.

[29] Fiorella Ciapessoni, *Contribuciones al entendimiento del vínculo entre encarcelamiento, reingreso y situación de calle.* Cárceles en el Uruguay del siglo XXI, 2016.

cuales el vínculo entre situación de calle y el encarcelamiento se reproduce, resultado de las escasos y aislados programas de reingreso que no contemplan, además, el acceso a la vivienda como componente fundamental en la vuelta a la vida en libertad"[30]. La autora afirma que "La transición de la prisión a la comunidad es aún más crítica para quienes presentan múltiples episodios de encarcelamiento, problemas de abuso de sustancias, diagnósticos de salud mental graves sin tratamiento o problemas de vivienda previos al ingreso a prisión, cuestiones que, combinadas, pueden resultar en experiencias de situación de calle".[31]

En el año 2016 se realizó un censo[32] de personas en situación de calle[33] del que surge que el 80% de las personas consultadas tenían trayectorias en instituciones totales (privación de libertad, instituciones de salud mental y, en menor medida, en INAU por amparo). En abril de 2019 se realizó un nuevo relevamiento y el 82% de las personas declaró haber vivido alguno de estos tipos de institucionalización. De estos porcentajes corresponde destacar que en 2016 el 47% de estas personas menciona haber estado privada de libertad, cifra que aumenta en el censo de 2019 donde el 69% hace la misma afirmación.

Al diseñar intervenciones en cárcel y en situación de calle es ineludible trabajar los vínculos y los lazos sociales: ¿Existieron? ¿Se perdieron? ¿Nunca estuvieron? ¿Puede construirse nuevos lazos? ¿Con quién y cómo?

Es casi nulo dentro del sistema penitenciario el trabajo vincular hacia las familias o allegados de las personas privadas de libertad.

Hay dos variables clave, en muchos casos interrelacionadas entre sí, para entender los procesos que llevan a la transgresión delictual, a la cárcel, a procesos continuos y sin escape de salida y entrada de la misma y deterioro progresivo: salud mental y consumo problemático de sustancias. Factores, que lejos de dar por finalizado el análisis nos señalan: ¿Qué hay detrás de eso? ¿Qué procesos, qué angustias, qué abandonos, qué conformaciones biológicas? ¿Qué se podría o se puede hacer para salir de esos espirales?

---

[30] Fiorella Ciapessoni, *La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle.* Revista de Ciencias Sociales, Vol. 32, n.º 45, julio-diciembre de 2019.

[31] Ibídem

[32] Realizado por el Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC) del Ministerio de Desarrollo Social.

[33] Situación de calle refiere a *personas que habitan a la intemperie en espacios públicos y llevan consigo sus pertenencias, sin un lugar que pueda caracterizarse como vivienda. También se considera a las personas que habitan en refugios o centros nocturnos, que no tienen un alojamiento estable.* Nota de prensa a Fiorella Ciapessoni, La diaria.

En el sistema penitenciario se desconoce la cifra total de personas con problemas de salud mental pero se observa que es una problemática presente en todas las unidades y se da una concentración mayor de esta población en las cárceles metropolitanas. La visión disciplinaria sobre "buena y mala conducta" ha predominado en determinar las resoluciones con respecto a los traslados, realojamientos internos y posibilidades de progresividad, lo que ha llevado y muchas veces conduce a que las personas con problemas de salud mental sean trasladadas por no "adaptarse al perfil de la unidad", y ahí el problema es que la unidad no se adapta a las necesidades de atención integral que tienen todas las personas y en particular las que se encuentran en esta situación. Es muy remarcable que, en los últimos años, a partir de la implementación de la perspectiva de los derechos humanos en la privación de libertad, ha ganado lugar el punto de vista técnico y estas prácticas se han ido recortando y viéndose como inapropiadas, tendiéndose lentamente a superar ciertos binomios custodiales de larga historia y ascendencia: bueno/malo, se adapta/no se adapta, autorizado/no autorizado, norma/sanción. Falta aún contar con equipos fuertes en salud mental, alternativas para la internación o alojamiento en personas que deben cumplir una sanción penal pero a quienes la cárcel es un medio totalmente inadecuado y mecanismos sanitario asistenciales de seguimiento y acompañamiento posterior. También en esto ha tenido impacto positivo la implementación del OASys, que a partir de julio de 2018 es una pauta de evaluación técnica obligatoria, realizada al ingreso al sistema penitenciario y para las solicitudes de traslados, libertades anticipadas y salidas transitorias. Igual falta mucho para conocer y tratar el tema de salud mental.

En la entrevista de diagnóstico que se les aplica a las personas cuando ingresan al sistema, se recoge información sobre diversas necesidades de la población atendida. Esto le ha permitido al INR comenzar a producir información regular muy relevante sobre algunas características de las personas que ingresan. En el 2019 comenzó una sistematización de los datos de las personas privadas de libertad que pasaron por el centro de diagnóstico metropolitano, lo que le permitió al INR contar con valiosa información agregada sobre los perfiles de los ingresos al sistema penitenciario, incluyendo información sociodemográfica, delitos, problemáticas y vulnerabilidades asociadas (por ejemplo, el consumo problemático de drogas, discapacidad, salud mental, intentos de autoeliminación) y del riesgo de reincidencia[34]. Lamentablemente no se ha logrado darle sostenibilidad a ese proceso de sistematización en el 2020 y 2021. La información del OASys es útil para la gestión individual de los casos de acuerdo a las necesidades criminogénicas y vulnerabilidades detectadas y para desarrollo de intervenciones de rehabilitación. Pero su sistematización también ofrece información útil y relevante para el desarrollo de la política pública penitenciaria, en tanto tiene la potencialidad de ofrecer información agregada sobre los perfiles de las personas privadas de libertad que no existe en otras bases de información, y que son claves para

[34] Ver Informe Anual 2019, Pags. 53-55

la respuesta pública más eficiente ante las distintas problemáticas sociales y de seguridad pública.

La vinculación entre las drogas (en particular en su consumo problemático) y el delito, y entre este y su frecuente consecuencia, la cárcel, es muy clara. Un estudio de la Junta Nacional de Drogas [35] señala: "determinadas condiciones de exclusión y vulnerabilidad social (incluyendo la segmentación territorial) conforman un escenario donde es más probable que se configuren situaciones delictivas y/o de consumo problemático de drogas; desventajas sociales iniciales serán factores que interfieren en las diversas conductas "integradas" futuras de las personas y generen por el contrario otras disfuncionales, entre ellas el consumo problemático de drogas y el delito".

La droga está antes de la cárcel, suele estar dentro de ella y suele seguir luego fuera al egresar cuando no se ha logrado superar su consumo o su consumo problemático. Si es complejo superar la adicción en la sociedad abierta, mucho más difícil es lograrlo dentro de una cárcel. Allí el acceso a tratamientos personalizados –escaso afuera, menos que escaso adentro de la prisión– es remoto, la atención puntual existe pero es acotada a momentos emergentes, la existencia de actividades socio educativas generadores de proyectos de vida que ayuden a superar el consumo son insuficientes y la condiciones de la privación de libertad –incertidumbre, angustia, temores– no hacen sino aumentar las debilidades, fisuras y fragilidades personales pre existentes.

En el citado estudio de la Junta Nacional de Drogas, que incluyó una encuesta y otras herramientas de recolección de información, se muestra como la droga explica buena parte del derrotero vital de muchas personas que terminan en la cárcel. Por un lado, el relevamiento hecho indicó que antes de perder la libertad un 52,5% de los hombres privados de libertad había consumido pasta base, un 61,9% había consumido cocaína, un 81,1 consumía tabaco y 82,2 marihuana. Pero además, según el estudio, "Cuatro de cada 10 hombres privados de libertad señaló que el delito por el cual está actualmente privado de libertad lo cometió bajo los efectos de sustancias. De estos, más de la mitad dijeron encontrarse bajo los efectos de pasta base al momento de la comisión del delito. Un importante 44% declara estar bajo los efectos del alcohol. Cuando se les consultó si hubieran realizado el delito si no hubieran estado bajo los efectos de sustancias psicoactivas (a modo de escenario contrafactual), casi 7 de cada 10 respondieron que no[36]. En otras palabras, el 27,4% de los hombres privados de libertad indica que no

[35] "Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar). Junta Nacional de Drogas. El estudio tuvo por objeto "dimensionar y caracterizar el consumo de drogas y factores asociados y posible vinculación con el delito en la población privada de libertad para favorecer con evidencia la toma de decisiones en las políticas públicas del Estado". El trabajo de campo fue hecho entre setiembre de 2015 y marzo de 2016.

[36] Este cálculo debe ser tomado con cautela ya que en la respuesta de la persona operan mecanismos de arrepentimiento en unos casos y en otros directamente quitarse responsabilidad del hecho. Un análisis

hubiera cometido el delito si no hubiera estado bajo los efectos de sustancias. Mirado desde el modo opuesto, se confirma en un 12% de los casos que el delito hubiera sido cometido igual, independientemente del estado de alteración de conciencia generado por el efecto de las sustancias consumidas en los momentos previos al acto delictivo".

Ocurrido el delito: ¿qué viene? Un panorama complejo, pero que es imprescindible incluir en cualquier política nacional de drogas. "El ingreso al Sistema Penitenciario de personas que se encuentran en esta situación supone grandes desafíos al mismo. Por un lado, la presencia de crisis y cuadros de abstinencia se vuelve inminente. Además de la urgencia sanitaria, los datos confirmarían el establecimiento un mercado potencial de sustancias al interior de las Unidades con el consiguiente despliegue de los más diversos artilugios para el acceso y comercialización de las sustancias. Todo esto no puede pensarse sin tener en cuenta la violencia e inseguridad que genera este mercado a partir de los "ajustes de cuenta", las redes de tráfico, etc."[37].

¿Hacia una nueva dimensión de la política social?

Uruguay, desde las primeras décadas del siglo XX, tuvo un fuerte estado de bienestar donde la inversión en políticas sociales se transformó en una sello distintivo del país en todo el mundo, siendo vanguardia en muchos temas, tanto en su desarrollo legislativo como en su sofisticación en el ensamblado de política pública. En muy diversos temas: infancia, mujer, participación electoral, derechos sociales, acceso a la salud, garantías para el trabajo y ante las emergencia vitales.

En buena medida, ese desarrollo se basó en un Estado potente y sensible, por momentos hasta paternalista pero atento a las urgencias sociales, con efectores centrales consistentes a los que podía acudir la población más vulnerable. En buena medida, los más vulnerables eran los trabajadores con menores ingresos y con menor capacitación y capacidad de rotación laboral, pero en general enmarcados en una relación formal de trabajo que les permitía acceder a los derechos y a la información -desde mecanismos de socialización y educación eficientes- que lograba efectivizar esos derechos.

---

contrafactual es especialmente útil al momento de evaluar futuras acciones y riesgos pero en estos casos presenta ciertas limitaciones de validez que no se pueden obviar. "Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar).

[37] "Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar).

Las nuevas realidades culturales y sociales del fin de los años 80, semejantes a las ocurridas en todo el mundo con el advenimiento de una nueva modernidad, instaló a ingentes masas de población en el trabajo informal, más lejano al acceso a los derechos garantizados, y también se instalaron nuevas formas de exclusión social, expresada y palpable territorialmente en una nueva ordenación espacial de parte de la población. Esta nueva vulnerabilidad social pasó a estar mucho más lejos del "Estado escudo de los débiles" y de sus tradicionales mecanismos de asistencia. Esto obligó al Estado a moverse, a acercarse más a los barrios con mayores carencias y a generar respuestas capaces de llegar a la población que no podía llegar al Estado. Desde centros de atención infantil a programas sanitarios, laborales y de orientación familiar, comenzaron a instalarse más cerca de las situaciones carenciadas, vinculando el territorio de exclusión con las prestaciones garantizadoras de derechos.

El siglo XXI despunta con nuevas transformaciones sociales, productivas y muy en especial culturales -que engloban todo lo anterior- que implican un nuevo desafío para la "inteligencia" de las políticas públicas. En el marco de nuevas necesidades materiales, de servicios y de consumo, con un significativo incremento de los "satisfactores" de esas necesidades universalizadas -que van desde la ropa hasta los vehículos y los equipos electrónicos- buena parte de la población ha vuelto a "alejarse" de las respuestas territoriales del Estado. Con dos agravantes: se ha diseminado, universalizado y banalizado la circulación, comercialización y consumo de las sustancias psicoactivas que generan fuerte dependencia (drogas), y se han instalado redes de diverso tamaño que comercializan esos productos. Por un lado esas sustancias para muchos que ven lejano el acceso a derechos y bienestar (consumo, trabajo, vivienda, bienes) se vuelven su alivio ante la angustia muchas veces inconsciente ante la adversidad, ellas se abren como puertas de supuesto escape. Por otro, las redes de comercialización en muy diversas magnitudes y organicidades, ofrecen dinero abundante, rápido y fácil para quienes participen en la actividad. Están en muchos lugares mucho más cerca ofreciendo esas "puertas de escape y salvación" de la personas con carencias, que los programas estatales establecidos en puntos estratégicos del territorio.

Allí, en los barrios y territorios con exclusión y lejanía a los derechos, se juega una sorda lucha entre las respuestas del Estado para construir ciudadanía y los mecanismos de la ilegalidad, en especial de la comercialización de drogas y del micro-narcomenudeo, todos ellos tendientes a alimentar el espiral descendente de ruptura de los lazos de socialización positiva (escuela, educación, familia), empujando hacia una estrategia de supervivencia cuyo recorrido es: transgresión legal, delito, cárcel, egreso, reincidencia, ruptura y nuevas caídas.

Ya no alcanza la "ubicación estratégica" en el barrio de la política social. Porque el agente del narcotráfico va casa por casa, recluta, detecta, ofrece, paga, da un lugar social y un supuesto futuro a los desesperados. Una nueva dimensión de la política social requiere participar de esa carrera en igualdad de condiciones, lo que implica una nueva "traslación territorial" del Estado. Ya no alcanza estar en el barrio o en la zona, hay que ir casa por casa, situación por situación, con dispositivos más personalizados acordes a los derechos a los que no se están accediendo y en cuyas fisuras se cuela, muy eficientemente, la ilegalidad con catastróficas consecuencias.

Una nueva dimensión de las políticas sociales, con una nueva traslación del Estado en el territorio, requiere de nuevos diseños, nuevas articulaciones y redes institucionales que sean capaces de que la ciudadanía supere a la ilegalidad allí mismo donde se juegan el futuro: en las condiciones de crianza de los hogares.

La privación de libertad en Uruguay

En 2010 se inició una "reforma penitenciaria",[38] que las autoridades han expresado se basa en las normas y estándares de derechos humanos. Ese encuadre retoma lo que fue un sacudón conceptual para la historia de la política penitenciaria en el país: la visita en 2009 del relator de Naciones Unidas sobre tortura, Manfred Nowak, quien planteó con un crítico documento múltiples mejoras que debían ser encaradas urgentemente.[39]

En 2020, la nueva Administración anunció un Plan de Dignidad Carcelaria, orientado en sus metas avanzar en la presencia del MIDES en las cárceles, solicitar más horas docentes al sistema educativo y aumentar la cobertura de salud mental, fortalecer la Dirección Nacional de Liberado reparar las plazas no operativas, priorizar el trabajo en chacras y las actividades productivas.

Más allá del cambio de Administración, puede decirse que el existe instalado un enfoque de derecho humanos para la cuestión carcelaria que aporta un marco conceptual orientado a la humanización y reforma del sistema, quedando claro que el objetivo del mismo es generar rehabilitación y no meramente asegurar y, mucho menos, solamente castigar. No obstante eso, el colapso del sistema, desbordado por su llamativa explosión demográfica, ha hecho muy ardua su transformación.

---

[38] "Reforma penitenciaria. Plan, acción y evolución", Ministerio del Interior, 2012. "Buenas prácticas en el sistema penitenciario. Avances en la Protección de los derechos humanos, 2012-2012", Ministerio del Interior. "Los caminos de la libertad, 2014", Ministerio del Interior.

[39] Ver Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Misión a Uruguay, Naciones Unidas 2010. Nowak estuvo en Uruguay del 21 al 27 de marzo de 2009.

El sistema es todavía muy heterogéneo. Las 26 unidades para personas privadas de libertad existentes en todo el país presentan realidades diferentes y hasta contrapuestas, tanto en su tamaño como en su metodología de trabajo, clima de convivencia, capacidad de respuesta.

Es claro que el enfoque de derecho humanos, vía "reforma penitenciaria" o "plan de dignidad" ha introducido bases novedosas y muy importantes, y que se trabaja sobre vacíos de larga data.

Hubo pasos clave en años recientes, un hito largamente necesitado fue en el período 2010-2015 la creación del INR con la incorporación de la salud pública, la mayor presencia de técnicos, la construcción de nuevos centros para enfrentar la explosión demográfica penal que se vivía, el inicio de varias experiencias innovadoras en materia de rehabilitación (Punta de Rieles, Paysandú, Campanero, unidad de mujeres con hijos), la apertura a recibir aportes externos (universidad, sindicatos, sociedad civil), la creación y puesta en marcha de un Centro de Formación Penitenciaria para el nuevo personal, el dictado de pautas claras contra el maltrato y la corrupción y de respeto de las personas privadas de libertad, el aumento de actividades de educación formal e informal, entre otros factores.

Es muy destacable el avance técnico en el abordaje penitenciario que supuso la creación en 2011[40] del Instituto Nacional de Rehabilitación y en especial las líneas de trabajo trazadas desde su nueva sub dirección técnica.

Si bien el período 2010-2015 fue el del desarrollo institucional e inicio de reformas operativas (creación de la nueva institucionalidad, apertura de nuevas cárceles y módulos, escuela de capacitación, nuevos protocolos operativos, etc), aunque desde 2015 se verificó una caída en la inversión [41], fue en el período 2015-2020 donde se registró el mayor desarrollo técnico en décadas de la administración penitenciaria.

El período 2015-2020 fue el de mayor desarrollo técnico del INR: se crearon protocolos para el trabajo técnico, se conformaron programas (personas con discapacidad, migrantes, madres con hijos), alentó el trabajo de las sub direcciones técnicas de las unidades y se estandarizaron entrevistas para diagnósticos, traslados e intervenciones. Cabe destacar la incorporación de un instrumento para la evaluación de los internos o "protocolo", denominado OASYS por su nombre original en inglés Offender Assement System que pauta las entrevistas que se realizan al ingresar al sistema o en diversas instancias dentro del mismo (traslados, informes a juzgado). También se creó un Sistema Nacional de Evaluación e Informes para ordenar la población penitenciaria en

[40] El INR fue creado por ley 18.718 en 2010.

[41] Ver informe del Comisionado Parlamentario ante comisiones de Presuuesto de Diputados y Senado durante discusión del Presupuesto Nacional en 2020.

base a una clasificación según sus perfiles, lo que debería dar lugar a formas de asistencia más eficientes y ajustadas a las necesidades de cada interno.[42]

Lamentablemente "la reforma" se enlenteció. Bajó notoriamente en todos los rubros la inversión, nuevas normas empujaron un nuevo aumento de la población penitenciaria (en particular en 2016 y 2017). La sensación de "estamos mejor que antes", actuó como freno para el impulso inicial de la reforma y muchas veces se negaron, ante actores externos, deficiencias inocultables y graves que todavía tenía el sistema. Pese a este acotamiento de los avances, muchas de las pautas consolidadas como prácticas institucionales y pautas técnicas, han perdurado, siendo base para nuevos desarrollos.

Pese a que en los primeros de la nueva Administración el impacto del covid, el cambio de autoridades y la rotación de mandos afectó estos desarrollos (a las instituciones con poca historia y acumulación institucional, y más aún sin son de pocos recursos y encargadas de temas explosivos y hondamente humanos, les cuesta la continuidad de sus políticas y trabajar "en automático" más allá de la administración de turno, por lo que los cambios suelen ser momentos muy complejos) los meses siguientes marcaron un retorno a las líneas técnicas trazadas y a las acciones que ya son parte de una cultura institucional, frágil y en contrucción, pero con líneas fundamentales que han pervivido y son bases para seguir avanzando.

Es claro que con el "Plan de Dignidad Carcelaria" sigue vigente la perspectiva de derechos humanos y la voluntad institucional de humanizar el sistema, aportando nuevos mecanismos para elevar las posibilidades de trabajo y estudio dentro de las unidades y de acercar a nuevos prestadores de servicios sociales a la realidad penitenciaria.

Fueron muy claras las señales de las nuevas autoridades, tanto en el Ministerio del Interior como en el INR, más allá de debates políticos, de que el país tenía una enorme y dramática asignatura pendiente en las cárceles. Y de que había condiciones de vida inaceptables, quizás arrastradas durante muchas décadas, pero totalmente inaceptables.

En medio de la pandemia por covid, y aún si un Presupuesto nuevo -que luego sería magro- la Administración mostró compromiso con el tema, voluntad de transformaciones y deseo de cambiar duras realidades pre existentes. Si bien no presentaron un plan global, una sucesión de acciones puntuales, relevaron ese enfoque basado en derechos humanos: construcción de camas, reparaciones elementales de edificios y fomento de la producción, provisión de elementos de higiene faltantes, convocatoria a empresas, organismos públicos, intendencias y ministerios para sumarse

[42] Resolución 1152/2018 del 12 de junio de 2018 del Instituto Nacional de Rehabilitación.

al área, recorridas de los peores lugares del sistema y reconocimiento de la gravedad de la situación.

Desde nuestra Oficina planteamos la necesidad de contar con un plan global o estratégico para abordar integralmente esa compleja realidad, de manera de difundir el sano espíritu reformador de esas acciones, en todo el sistema.

El sistema es todavía muy heterogeneo. Conviven centros donde el reclamo central es tan elemental como acceder al patio alguna vez por semana (Canelones, Libertad, Tacuarembó, algunos sectores de Maldonado, algunos módulos de COMCAR) con otros donde se puede estudiar y trabajar o realizar una actividad cultural.

La no existencia de un modelo uniforme, sólido e integral, aplicado a todas las unidades y con la misma lógica de derechos humanos, genera incertidumbre en todos los operadores del sistema.

La actual situación es de una transición que se alarga, ya que no termina de consolidarse un modelo penitenciario propio del siglo XXI. El sistema penitenciario tenga múltiples caras y que sea muy diferente la privación de libertad en cada una de las unidades. Esta anomalía debería superarse y el sistema penitenciario ofrecer un servicio de integración social parejo y eficiente, basado en los mismos parámetros de trabajo técnico para conformar un clima de convivencia cotidiano que favorezca relaciones sociales armoniosas, de integración social y favorecedoras de las capacidades para superar adversidades y contrariedades vitales.

Se ha consolidado el uso de una Escala de Riesgo al ingreso de la persona al sistema penitenciario: se trata de un largo cuestionario que cubre diversos aspectos de la vida de la persona y que es utilizado para clasificar su situación y a partir de eso determinar su lugar de reclusión y posibles medidas y pasos para su rehabilitación. El programa que se ha incorporado, ya estandarizado en otros países, es el OASyS (Offender Assessment System), apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para "evaluar la probabilidad de que un sujeto reincida, identificar y clasificar necesidades del sujeto que están relacionadas con el delito, evaluar riesgo de daño para el sujeto y otros riesgos, proporcionar información valiosa de gestión".[43]

Es clave que cada unidad tenga un clima de convivencia lo más parecido a la vida extra muros, a lo que podríamos llamar una "vida normal", con los conflictos y problemas propios de la vida en sociedad, pero también con todos los elementos que ayudan a conformar una personalidad apta para la convivencia con los demás. El desafío de las instituciones es sostener una convivencia sana, sin violencias, sin discriminaciones ni enfrentamientos letales o insuperables. Dicen las Reglas Mandela: "El régimen

[43] Presentación del OASys el 10 de octubre de 2017 por el BID en taller.

penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto de su dignidad como ser humano. Las administraciones penitenciarias facilitarán todas las instalaciones y acondicionamientos razonables para asegurar que los reclusos con discapacidades físicas, mentales o de otra índole participen en condiciones equitativas y de forma plena y efectiva en la vida en prisión". (Regla Nº 5).

El principal problema del sistema penitenciario hoy es que la vida en prisión –más allá del hecho de que la privación de libertad siempre implica una "artificialidad"– está muy lejos de esa "normalidad", lo que no hace otra cosa que aumentar los desintegración social y la reincidencia por imposibilidad de inserción social positiva.

Hay una relación directa entre el nivel de actividades socio educativas y el nivel de violencia: a más actividades, menos violencia. Y viceversa: los centros que registran más incidentes, heridos y muertos son lo que menos actividades productivas o socioeducativas tienen.

Diagnóstico del sistema

A los efectos de establecer un diagnóstico de situación del sistema, tanto para su evaluación como para el desarrollo de políticas, es pertinente valorar el estado de situación del sistema y las condiciones de reclusión y rehabilitación que ofrece como servicio público.

Los dividimos en tres categorías de clara y neta comprensión y con criterios claros q1ue puedan servir para decisiones de política pública.[1] Utilizamos como base general las normas del sistema internacional de los derechos humanos –que usan todos los organismos y mecanismos de monitoreo de prisiones–, en especial el Pacto de derechos civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura, las Reglas Mandela y el contenido del mandato constitucional nacional de educar y prevenir el delito expresado en su art. 26.

¿Cómo realizamos la valoración? A partir del abordaje de una serie de dimensiones clave observadas en las diversas visitas que realizamos a los centros[2], elaboramos tres categorías de situaciones. Estas dimensiones que consideramos clave y estratégicas, tomaron en cuenta los derechos recogidos en el sistema internacional de los derechos humanos para las personas privadas de libertad y las normas nacionales.

Hemos identificado con el color verde, aquellos lugares donde existen buenas oportunidades de rehabilitación: acceso a la salud, educación, actividades productivas, buena convivencia, positiva relación pedagógica y educativa entre autoridades,

funcionarios e internos, relacionamiento institucional abierto con la comunidad, relación con la familia, conocimiento de las autoridades de la situación de los internos, razonable situación edilicia (estructura, servicios, mobiliario, luz, agua, baño), capacitación, deporte y fomento de proyectos para el egreso.

Identificamos con color amarillo aquellos lugares que no alcanzan los objetivos anteriores o que los tienen parcialmente. A veces refiere a unidades que por su tamaña o por no haber completado proceso de reforma cabal, no logran dar una asistencia pareja a todos sus internos. También a unidades que pueden tener algunos rubros muy positivos pero que presentan aspectos centrales sin resolver, como la inseguridad, régimen regular y estable de salida al patio y al aire libre, acceso a la salud.

Asimismo hemos calificado de trato cruel, inhumano y degradante a aquellos lugares donde las condiciones implican una situación aflictiva que más allá de la penuria que provoca la pérdida de la libertad y donde las condiciones de convivencia, ya sea por uno, unos pocos o muchísimos factores, implican un sufrimiento que podría y debería evitarse (cruel), que contraría la dignidad humana pues dificulta o impide el desarrollo de sus potencialidades (inhumano) o degradante (colocada en esa posición, la persona empeorará y descenderá en sus capacidades y posibilidades de una vida digna e integrada a la comunidad).[3]

Hay algunos factores que por sí solos son determinantes de que las condiciones del lugar son crueles, inhumanas o degradantes. Por ejemplo la ausencia de un régimen de

patio que se cumpla regularmente, el predominio total del encierro en la vida cotidiana, son indicadores que en ese lugar las personas no están trabajándose un futuro, por lo que la prisión deja de cumplir la finalidad requerida por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para estar dentro de la “dignidad inherente al ser humano”: dice el art. 10 de esa norma que “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”. Las “Reglas Mandela” estipulan un mínimo de una hora de patio al aire libre por día. La ausencia de ese “mínimo de mínimos” es indicativa de que existen otras carencias muy graves en cuanto al legal cumplimiento de la pena.[4] La norma es obviamente importante en sí misma: un espacio diario de estadía al aire libre de quien está privado de libertad parece un mínimo básico para la salud mental, el equilibrio emocional, una relación correcta con los demás y un estado de ánimo llevadero. Cuando eso no ocurre –nótese que estamos señalando un mínimo muy básico– eso es indicativo de muchas otras afectaciones que ocurren en cascada y que son síntoma de problemas serios. Si la persona no sale de la celda con regularidad diaria, eso significa que la violencia intracarcelaria existente lo impide, que está llevando una vida en reclusión que lo aleja de las características de lo que será luego la vida en libertad, que no hay funcionarios para que el régimen de patio se cumpla y que si no hay funcionarios para ese mínimo

espacio de expansión tampoco los hay para ir a la policlínica, ser llevados a las aulas, recibir y tramitar solicitudes o para generar actividades educativas. Ausencia de patio regular ya, por sí solo, descriptor de condiciones inhumanas que violan las previsiones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las demás normas citadas. Lo mismo puede decirse de otras dimensiones previstas en otras normas, como el acceso a salud, educación y trabajo, acceso a actividades religiosas, abogado, visita, comunicación o las características básicas de los lugares de alojamiento (luz, aire, agua, saneamiento, limpieza). Rara vez esta carencias de dan de forma aislada y su ausencia suele ser parte de una falta de "programa" de tratamiento o de ausencia de "sustentación" del sistema de convivencia que, lejos de orientarse a la rehabilitación, queda, en algunos casos, limitado a la mera contención, violentando las normas nacionales e internacionales.

De acuerdo a esto, tomamos "indicadores estratégicos de situación" elementales para nuestra valoración:

- Encierro en celda
- Acceso a patio
- Oferta de actividades educativas, laborales, culturales, deportivas o sociales (programas)
- Hacinamiento
- Condiciones edilicias
- Niveles de violencia
- Características de la convivencia (vida cotidiana)
- Niveles de violencia
- Rol educativo-pedagógico de las autoridades, mandos medios y operadores funcionarios

¿Por qué no definimos las peores condiciones de reclusión como tortura? La tortura tiene una definición muy precisa en el plano internacional que luego es tomada, con algunas variantes leves, en las legislaciones nacionales. La Convención contra la Tortura, norma de referencia, dice que ella es "todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales", pero establece que esas acciones deben ser realizadas por los funcionarios con determinada finalidad: intimidar, coaccionar, cualquier razón basada en la discriminación. Por lo tanto, las condiciones generales de reclusión o la situación de una unidad o sector, entendemos no puede calificarse como tortura, ya que no son una conjunto de actos determinados por una finalidad sino una decaecencia estructural de un servicio con vulneración de derechos y generación de penurias. Son, entonces, trato cruel, inhumano o degradante.

Creemos que tampoco corresponde usar expresiones genéricas como “malas” o “inadecuadas” condiciones, sino usar los términos del derecho internacional de los derechos humanos apropiado para las circunstancias en que la prisión no tiene los elementos básicos para cumplir su fin rehabilitador y respetuoso del amplio concepto y alcance de la dignidad humana.

El anterior listado permite distinguir que aun en locales con serias dificultades edilicias o carencias de algún tipo, el buen accionar de directores o referentes, sumado a contar con un proyecto de centro que tiene el compromiso de sus funcionarios, logra conformar una cotidianidad positiva, desde la cual se afrontan las carencias con valentía y respeto de los derechos. En el polo opuesto, a veces buenos edificios albergan malas prácticas.

En suma, teniendo eso presente, hemos identificado las tipologías que siguen. Tipo 1: unidades donde las condiciones de vida son muy malas, con elevados niveles de violencia, no se cumplen estándares mínimos previstos en las Reglas Mandela y en el mandato de la Constitución (art. 26, reeducación y profilaxis del delito), y por lo tanto se puede decir que allí, por la falta de oportunidades de rehabilitación e integración hay tratos crueles, inhumanos o degradantes. Tipo 2: Unidades que tienen parcialmente actividades relevantes para la integración social y la rehabilitación, pero que tienen todavía importantes sectores sin acceso a las mismas, total o parcialmente. Son lugares donde paradójicamente se encuentran, en el mismo establecimiento, realidades muy dispares, con internos que, por ejemplo, van a estudiar o realizar tareas agrícolas, y otros que no salen prácticamente de la celda o no tienen actividad socioeducativa alguna. Tipo 3: Son centros que logran presentar una buena agenda de actividades, donde la violencia interna es baja o inexistente, donde se concretan buenas relaciones con los allegados sociales y familiares de los internos, los directores y referentes conocen a los internos y tratan de responder a sus necesidades y particularidades, la apertura al medio es grande y hay intercambios con el mundo exterior (organizaciones sociales y culturales realizan actividades dentro de la prisión).

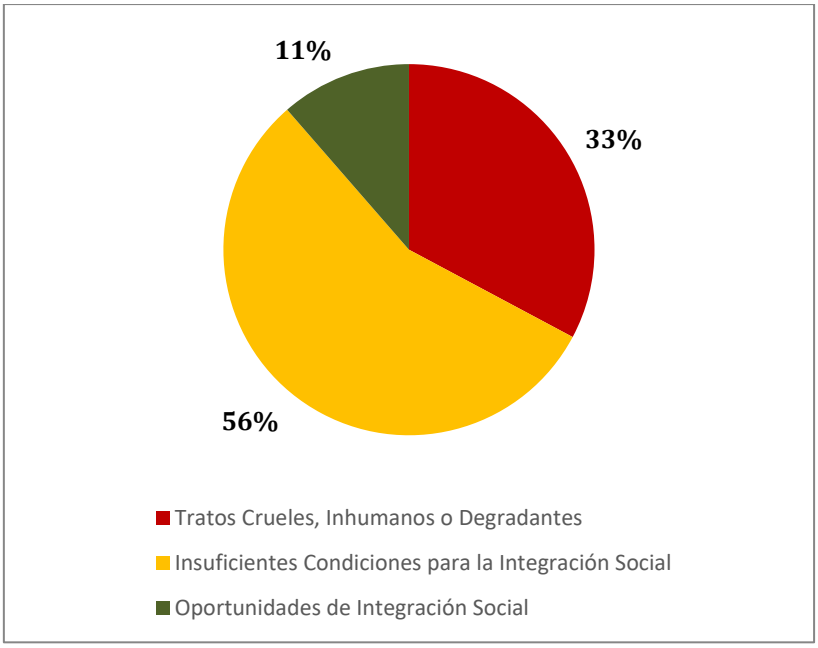
Es oportuno considerar la ponderación realizada en 2019. Según ella, en el 2019 el sistema penitenciario presentaba buenas posibilidades de integración social y rehabilitación para el 27% de sus internos, insuficientes posibilidades de integración social y rehabilitación para el 47% de los internos, y condiciones de trato cruel, inhumano o degradante para el 26% de los mismos. De acuerdo a esto, el 73% de la población penitenciaria estaba alojada en lugares que no se ofrecían las posibilidades de rehabilitación necesarias para facilitar su reinserción social.

La valoración de 2020 marcó, respecto al año anterior, un descenso del peso de los lugares del sistema en donde se ofrecen oportunidades de rehabilitación (11%) y un aumento de los lugares donde hay insuficientes condiciones para la integración social

(56%). Esto ha ocurrido en general por el declinamiento en ciertas condiciones de alojamiento, producto del aumento de la población penitenciaria. A su vez, el aumento de la población se ha concentrado mayoritariamente en aquellos lugares con peores condiciones, o con condiciones insuficientes, y no en los lugares con regímenes más abiertos y con mejores condiciones para la integración social. Por ello, el peso de estos lugares ha tendido a ser menor en la medida en que crece la población en el resto de los lugares.

También hubo un aumento de la proporción de lugares con condiciones de tratos crueles, inhumanos o degradantes (33%). Si bien existen ejemplos de algunas unidades que anteriormente habían sido valoradas en esta categoría y que mejoraron significativamente sus condiciones, el factor del aumento de población mencionado anteriormente afectó negativamente el peso de los peores sectores en la valoración global del sistema.

GRÁFICO 4: Panorama de las condiciones de Rehabilitación del sistema penitenciario según cantidad de población[44]



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario

[44] Se consideró la población al 31 de Diciembre de 2020.

Unidad	Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes
Nº 3	Libertad
Nº 4	Comcar - Módulos: 3 (parcialmente), 4, 8 (parcialmente), 11 y 12
Nº 5	Sectores: 3º Piso Este, Oeste y Preventivas Reincidentes, Tránsito 4º Nivel y 5º Nivel
Nº 7	Canelones - Módulo 2
Nº 13	Maldonado - Sectores: A, C, D, G, H, 6 (Tránsito) y Seguridad
Nº 16	Paysandú - Sectores: DDSS y Preventivas

Unidad	Insuficientes Condiciones para la Integración Social
-	Centro de Ingreso (CIDDZM)
Nº 1	Punta de Rieles (PPP)
Nº 2	Chacra Libertad y Canelones
Nº 4	Comcar - Módulos: 3 (parcialmente), 5, 6, 8 (parcialmente) y 10
Nº 5	Sectores: Piso 1º Oeste y Centro, 2º Oeste y Preventivas Primarias
Nº 7	Canelones - Módulo 1 y Barracas
Nº 11	Río Negro - Sectores: Monitoreo y Celdario Pabellones
Nº 12	Rivera
Nº 13	Maldonado (Mujeres)
Nº 14	Colonia
Nº 15	Cerro Largo
Nº 16	Paysandú (parcialmente)
Nº 17	Lavalleja (mujeres)

Nº 20	Salto
Nº 21	Artigas
Nº 22	Rocha
Nº 23	Treinta y Tres
Nº 24	Soriano
Nº 26	Tacuarembó (Varones)

Unidad	**Oportunidades de Integración Social**
Nº 4	Comcar: Módulos 7 y 9
Nº 5	Sectores: Piso 1º Este, 2º Este y 3º Polo Industrial
Nº 8	Domingo Arena
Nº 9	Mujeres con hijos
Nº 10	Juan Soler
Nº 12 (Anexo)	Rivera - Paso Ataque
Nº 13	Maldonado - Sectores: B, E y 5 (Pre-Egreso)
Nº 16	Paysandú - Sector Chacra
Nº 17	Lavalleja (Varones)
Nº 18	Durazno
Nº 19	Florida
Nº 20 (Anexo)	Salto - Anexo Tacuabé
Nº 21 (Anexo)	Artigas - Anexo Pintado Grande
Nº 25	Flores
Nº 26	Tacuarembó (Mujeres)

Densidad

Dado el crecimiento permanente de la población penitenciaria comentada anteriormente, es importante prestar atención a la presión que esto ejerce sobre la capacidad que tiene el sistema para alojar a cada vez más personas, y esto se hace a través del monitoreo de la densidad.

La forma más extendida de medir la densidad es a través del porcentaje de ocupación, tomando el número máximo de plazas que, en teoría, el sistema es capaz de alojar, sobre la población alojada. Esto tiene al menos dos problemas, por un lado es una medida que no considera los regímenes de vida que existen en las distintas unidades, que pueden ser más o menos abiertos. Una celda con hacinamiento puede implicar perjuicios muy distintos en un régimen de encierro permanente y en otro en el que predominen las actividades y la circulación en otros espacios durante el día.

Por otro lado, es una medida que depende fuertemente de la calidad del dato de plazas, que debería sintetizar no solo la información del espacio para dormir, sino una serie de elementos de infraestructura que permitiría ese máximo de plazas, como el espacio para el mobiliario, cierta cantidad de funcionarios, la presencia de distintos espacios para las actividades programadas y servicios, posibilidades de circulación y otros aspectos que implique el programa socioeducativo de la unidad.

Esta cifra de plazas nunca ha tenido una definición clara para el sistema penitenciario uruguayo. Cada unidad reporta una cifra en base a sus propios criterios y que generalmente presenta diferencias con el registro del INR y del Ministerio del Interior.

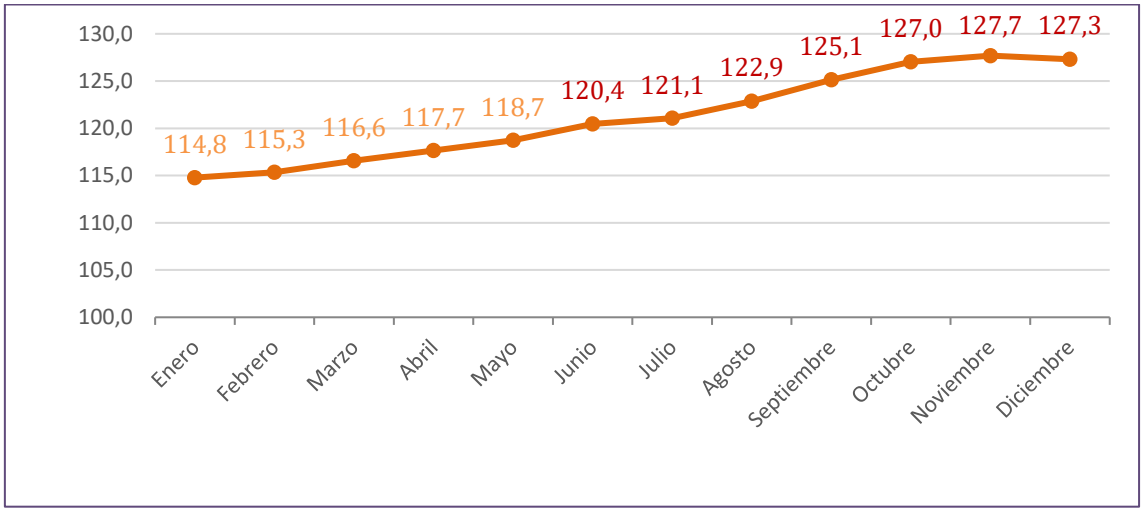
En Abril de 2020 el Ministerio del Interior realizó una revisión a la baja de las plazas en casi todas las unidades, pasando de 11.834 plazas a 10.241. Esta revisión, al igual que las realizadas en años anteriores, no se realizó con un criterio técnicamente claro. No se realizó una revisión conceptual ni se conocieron estudios sistemáticos de las plazas en las distintas unidades que le dieran una base empírica sólida a este importante indicador. Lo que aparentemente motivó esta revisión fue la percepción de que habían menos "plazas habilitadas" de las que se estaban contabilizando por "consecuencia de vandalismo"[45], y que se constató un faltante de al menos 1.860 camas. De todas formas, más allá de que, por lo mencionado anteriormente, la cifra de plazas debería reflejar otras cuestiones independientemente del número de camas, el número oficial que reporta el ministerio no ha variado desde Abril de 2020, por lo que no se trata de una cifra que se revise sistemáticamente.

Aún si se considera una cifra de plazas u otra y tomando el promedio de población de 2020, se puede observar que el sistema penitenciario alcanzó en este año una situación

45 Comisión de Seguimiento de la Situación Carcelaria. Versión Taquigráfica del 25/06/2020

clara de sobrepoblación. Con las cifras previas de plazas, la densidad promedio se situaría en el entorno del 105%. Sin embargo, si consideramos la revisión de plazas mencionada, la densidad promedio alcanzó el 121%, superando el nivel crítico. El hacinamiento crítico (esto es, cuando la densidad es mayor a 120%) se alcanzó en Junio de 2020 y siguió aumentando hasta llegar a 127% en Diciembre. La densidad siguió aumentando en 2021: al 30 de Junio de 2021 la densidad había trepado al 134%. A continuación se presenta la evolución de la densidad en 2020 (consideraremos a partir de acá las cifras de plazas con la revisión de Abril 2020).

GRÁFICO 5: Evolución mensual de la densidad en 2020



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior

El análisis precedente refiere a la densidad global promedio del sistema penitenciario, pero si observamos al interior de las unidades, podemos detectar numerosas situaciones de sobrepoblación aún mayores.

CUADRO 1: Densidad según unidades de la zona metropolitana, promedio anual.

Zona Metropolitana	%	Zona Interior	%
Nº 4 Santiago Vázquez	142	Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	237
Nº 7 Canelones	112	Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Gde.	220
Nº 5 Femenino	106	Nº 26 Tacuarembó	186
Nº 10 Juan Soler	103	Nº 14 Colonia	185
Nº 3 Libertad	98	Nº 24 Soriano	178
Centro de Ingreso (CIDDZM)	92	Nº 23 Treinta y Tres	177
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	85	Nº 15 Cerro Largo	169
Nº 9 Mujeres con hijos	81	Nº 16 Paysandú	155
Nº 6 Punta de Rieles	78	Nº 17 Lavalleja - Minas	150
Nº 8 Domingo Arena	65	Nº 11 Río Negro	144
Nº 2 Chacra Libertad y Canelones	49	Nº 13 Maldonado	142

		Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	135
		Nº 22 Rocha	130
		Nº 18 Durazno	118
		Nº 19 Florida	117
		Nº 25 Flores	104
Total Zona Metropolitana	109	**Total Interior**	**155**
Total País	**121**		

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior

En la zona metropolitana, la unidad con mayor hacinamiento es la Nº 4 Comcar con 142%, que también es la cárcel con mayor cantidad de internos del sistema. Le siguen la Unidad Nº 7 Canelones con 112% de densidad y la Unidad Nº 5 con 106%. Cabe mencionar que ambas unidades han tenido un crecimiento sostenido, por lo que a Diciembre de 2020 ambas habían superado el hacinamiento crítico, con 140% y 128% respectivamente. Cabe mencionar también la Unidad Nº 10 Juan Soler que si bien no ha tenido una tendencia creciente, tuvo 103% en promedio de densidad.

El Centro de Ingreso Metropolitano tuvo en promedio 92%. Es un porcentaje muy alto, teniendo en cuenta que la ocupación en este centro es la más variable del sistema, por lo que en ocasiones puede recibir muchas personas simultáneamente y su capacidad se ve rápidamente desafiada.

La Unidad Nº 9 de mujeres con hijos, con 28 plazas, si bien tuvo en promedio 81% de ocupación en 2020, hacia noviembre y diciembre llegó al 100%, tendencia que ha continuado en 2021.

En las unidades del interior existe una situación de hacinamiento crítico en casi todas las unidades. Como en años anteriores, presenta especial preocupación las situaciones de la Unidad Nº 20 Salto (237%) y la Unidad Nº 21 Artigas (220%), cuya población más que duplica su capacidad de alojamiento.

De las unidades restantes, hay 11 en las que se observó un hacinamiento crítico con valores que van entre 135% y 186%. Hay solo 3 unidades que tienen sobrepoblación y que no superan el 120% que son la Unidad Nº 25 Flores (104%), la Nº 19 Florida (117%) y la Nº 18 Durazno (118%), aunque estas dos últimas unidades ya han superado largamente ese límite en 2021.

Algunas de estas unidades han enfrentado esta situación construyendo espacios de alojamiento anexos, que muchas veces son precarios y no previstos en la edificación original, lo que generalmente conlleva problemas emergentes. En algunos casos en donde hay una perspectiva técnica más desarrollada, también se intenta en lo posible

maximizar la habilitación de espacios de convivencia fuera de la celda y programando actividades.

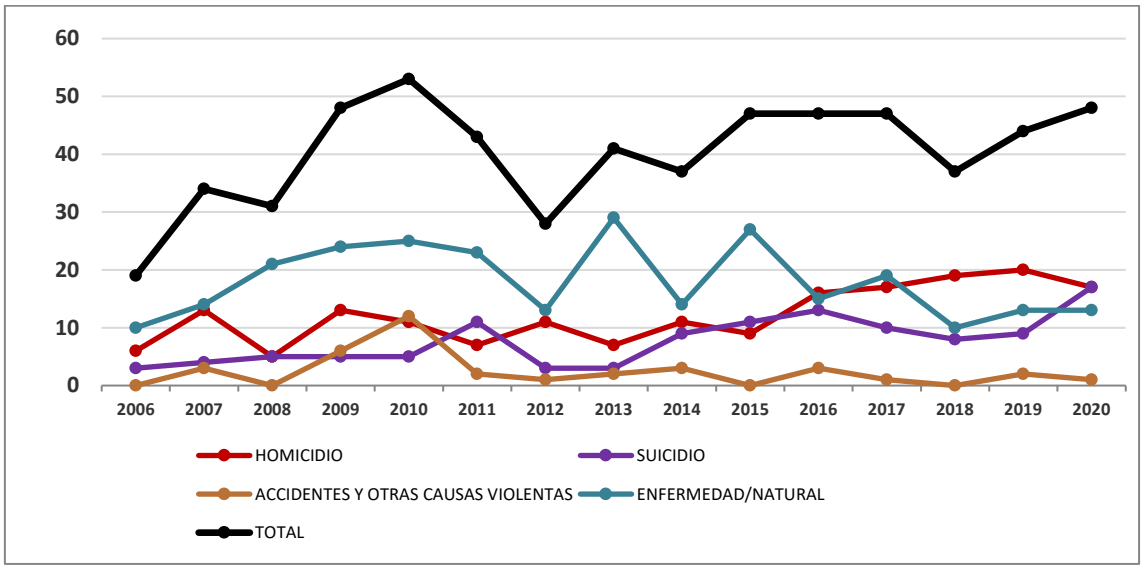
Sin embargo, ambas estrategias tienen un límite operativo dado por la infraestructura y la cantidad, cualificación y tipo de funcionarios. En los últimos años, y particularmente en el 2020, la población penitenciaria ha crecido a un ritmo muy superior a la capacidad del sistema para alojarla, lo que multiplica los riesgos de vulneración de sus derechos y a su vez, perjudica el sentido institucional de la rehabilitación.

Violencia

En el 2020 se registraron 48 muertes bajo custodia, de las cuales 17 fueron homicidios, 17 suicidios, un accidente cuya causa no a sido aclarada y 13 muertes en las que no se encontraron causas violentas, vinculadas a patologías o enfermedades, aunque en algunas de ellas no se logró determinar la causa con claridad.

Hubo entonces 35 muertes bajo custodia ocurridas por causas violentas en 2020. Es la cifra más alta de muertes violentas bajo custodia en un año desde que se tiene registro[46]. Previamente, la cifra más alta se había registrado en 2016 con 32 muertes violentas (16 homicidios, 13 suicidios y 3 accidentes u otras causas violentas no aclaradas). En el 2019 hubo 31 muertes violentas (20 homicidios, 9 suicidios y 2 accidentes u otras causas violentas no del todo aclaradas).

GRÁFICO 6. Evolución de las muertes bajo custodia según tipo. Período 2006-2020



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario

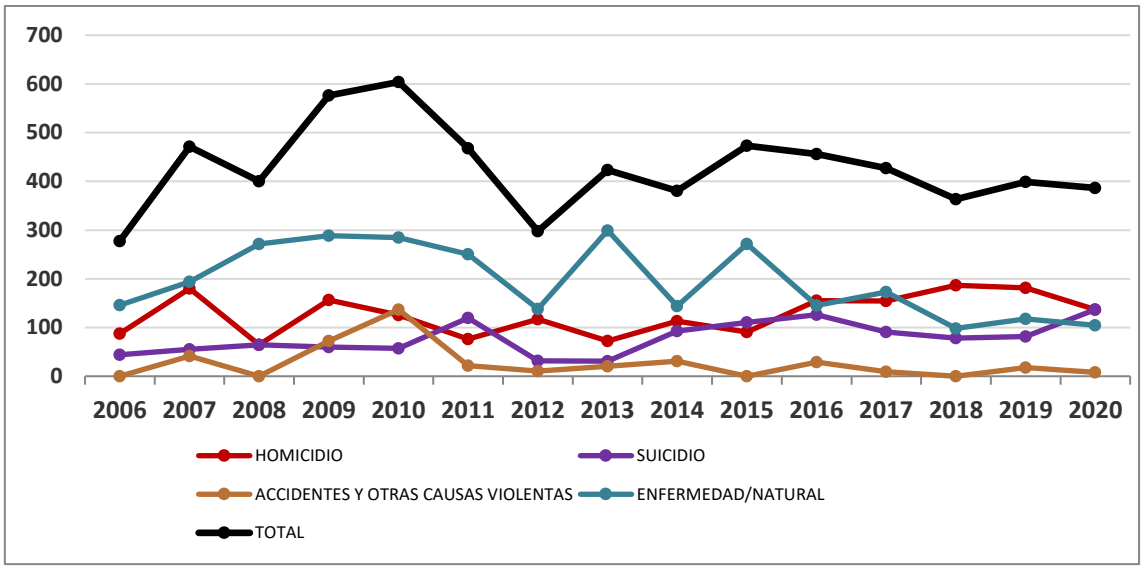
[46] Hay estadísticas disponibles de muertes bajo custodia desde el 2006, procesadas en 2016 como respuesta a un pedido de información del Comisionado Parlamentario

El 2020 implicó también un *récord* de casos de suicidios con 17 casos, casi duplicando la cifra registrada en el 2019.

En el 2020 se registraron 17 homicidios. La tasa de homicidios en cárceles fue 14,4 veces más alta que la tasa nacional de homicidios (137 c/100.000 y 9,5 c/100.000 respectivamente) en este mismo año. La tasa de suicidios fue 6,7 veces más alta que la tasa nacional de suicidios (137 c/100.000 y 20,3 respectivamente). Cabe señalar Uruguay tiene una alta tasa de suicidios que duplica el promedio mundial. En el sistema penitenciario la tasa en 2020 fue casi 7 veces mayor.

Considerar la tasa de fallecimientos también tiene la ventaja de permitir comparar las cifras a lo largo del tiempo en un contexto de aumento casi permanente de la población penitenciaria. En el GRÁFICO 7 se puede observar la evolución de las cifras de fallecimientos expresadas en tasas relativas a la población penitenciaria.

GRÁFICO 7. Evolución de las tasas de muertes bajo custodia (c/100.000) según tipo. Período 2006-2020



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario

Las tasas han permanecido en el entorno de los 40 c/10.000, consolidándose como un fenómeno continuo que no se ha podido revertir a lo largo de los años.

De las 48 muertes bajo custodia en el 2020, hubo 46 de varones y 2 de mujeres. Según la información preliminar, una de ellas fue a causa de una patología cardíaca y la otra por una patología oncológica, aunque en ninguno de los dos casos se pudo obtener información suficiente.

El promedio de edad de los fallecidos fue de 38,6 años. Si se consideran solo los casos de muertes violentas, el promedio de edad fue de 32 años, mientras que el promedio de edad de las muertes no violentas fue de 56,5 años.

Al igual que en años anteriores, las muertes se concentraron en la Unidad Nº 4 Comcar. Esta unidad concentra el 28% de la población penitenciaria, pero en ella ocurrieron el 48% de las muertes (GRÁFICO 8) y el 54,3% de las muertes violentas (GRÁFICO 9).

GRÁFICO 8. Distribución de las muertes bajo custodia según unidad

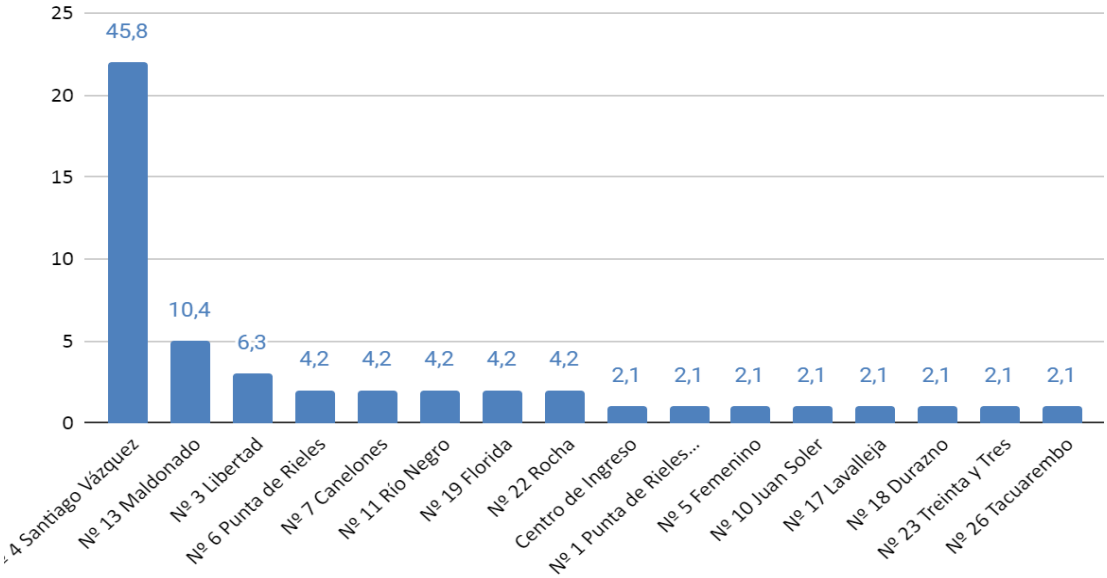
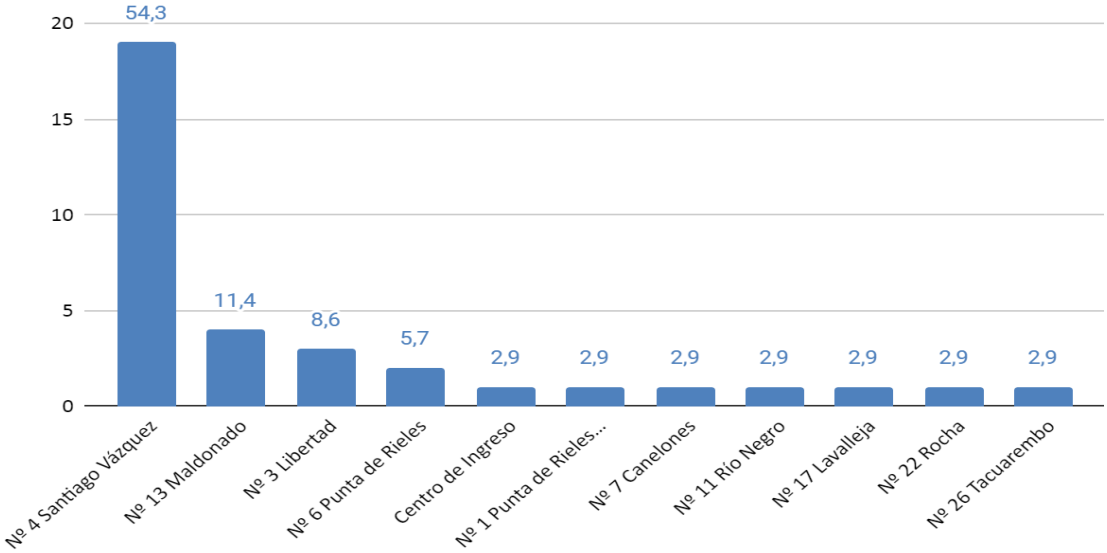


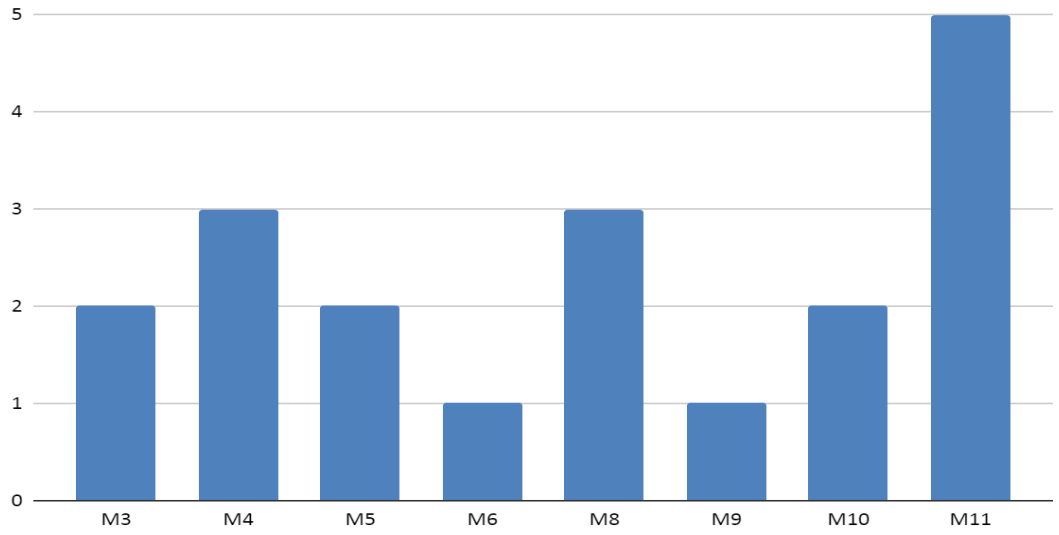
GRÁFICO 9. Distribución de las muertes violentas bajo custodia según unidad



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario

De las 22 muertes registradas en la Unidad Nº 4 - Comcar, 19 fueron violentas. Ellas ocurrieron en casi todos los módulos del Comcar; en el GRÁFICO 9 se visualiza su distribución. Se observa que el Módulo 11 ha sido el lugar donde ha habido más casos de muertes, en los 5 casos observados se trató de homicidios.

GRÁFICO 10. Distribución de muertes violentas según módulo del Comcar



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario

Es indudable que las cifras y las situaciones que generan violencia son de preocupación de las autoridades y de los funcionarios de los establecimientos, pero la débil intervención técnica, la falta de personal, la sobrepoblación y hacinamiento, hacen que la convivencia sea una fuente constante en buena parte de los establecimientos de tensiones y violencias.

La rigidez de estas cifras que se repiten años tras año muestran que solamente una intervención integral con una inversión consistente, que incluya recursos humanos, personal técnico, elementos logísticos y más infraestructura, puede alterar esta realidad.

Hay una violencia “basal” constituída por la débil intervención técnica, que se refleja en falta de actividades, pocas oportunidades de crecimiento personal, de atención terapéutica y una convivencia rígida, áspera, signada por la supervivencia. En el polo opuesto, los lugares donde se logra que los internos participen de actividades, donde los funcionarios los conocen, generan actividades y espacios educativos, laborales, culturales y aún recreativos, la convivencia pasa de ser el problema explosiva a un inicio de solución, donde las personas pueden elaborar un nuevo proyecto de vida, superador y restaurador de su trayectoria previa.

Recordemos que los indicadores extremos de violencia -la muertes- son indicativos de que los procesos de rehabilitación no se están cumpliendo a cabalidad y es predictor de que esa violencia se expandirá luego a la sociedad.

El dato es indicador de que la violencia sigue siendo un flagelo dentro de buena parte del sistema, en particular en los macro penales metropolitanos y algunas unidades del interior (Canelones, Maldonado, Soriano).

El derecho a la vida, obligación del Estado consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en nuestra Constitución, es la base para la consagración de todos los demás derechos que pueden, o no, hacer de esa peripecia biológica una vida digna y plena. El sistema penitenciario, en todas partes, como dispositivo artificial de convivencia, está lleno de debilidades y vulnerabilidades que ponen en jaque a ese derecho elemental y a esa responsabilidad ineludible del Estado: asegurar la vida en condiciones de que todo lo demás "humanizable" sea posible. Las malas condiciones de reclusión cuando ocurren atentan contra eso, ya que no sólo evitan la realización de toda la agenda de derechos sino que ponen en riesgo la vida misma. Cuando incidentes violentos, enfrentamientos o la depresión del ocio forzoso campean, las potenciales "nuevas vidas" desaparecen.

Toda muerte en custodia –no solo las violentas– es sospechosa de criminalidad o de omisión de los deberes del Estado, por lo tanto debe investigarse tanto judicial como administrativamente, para deslindar responsabilidades, acciones y omisiones personales, pero también la responsabilidad del Estado por sus omisiones graves y estructurales.

Dice Víctor de Currea-Lugo: "La cárcel es un castigo legal que no debe ser excusa para todo tipo de castigo".

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

Detrás de todas las muertes en custodia, si se estudia su contexto y el itinerario de sus actores, suelen encontrarse carencias, omisiones o irregularidad a cuenta del Estado, por acción u omisión. Por eso el Estado debe allí ser el primero en autoinvestigarse, para deslindar responsabilidades, cosa que no siempre ocurre de forma debida, ni a nivel administrativo ni judicial, ya que la desbordante situación penitenciaria (falta de información, traslados, ausencia de testimonios y denuncias, acumulación de hechos graves) lleva a que muchos hechos no se esclarezcan. "Como responsable de los establecimientos de detención, el Estado es garante de la vida, por lo que, dados los supuestos de muerte o desaparición de personas tras su detención por las autoridades estatales, existe una fuerte presunción de hecho en contra del Estado, que sólo se puede

revertir con una explicación plausible sobre las causas del deceso o desaparición forzada, establecidas a partir de una investigación efectiva de lo ocurrido".[47]

La violencia hacia el otro –las lesiones (el puntazo), el homicidio, a veces el homicidio en ocasión de un enfrentamiento– es expresión de una atmósfera de violencia que todos respiran.

Pero hay algo más que 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.

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.

Las cifras de muertes que se reportan año a año representan la continuidad de un fenómeno preocupante y de largo plazo, que se muestra todavía resistente a los programas de rehabilitación y de actividades socioeducativas implementadas, lo que vuelve a insistir en la necesidad de seguir aumentando la cobertura y profundidad de esas acciones, las que para ser eficaces deben complementarse con la estructura física de las unidades y el trabajo asociado a las familias y la relación con la comunidad y allegados de las personas privada de libertad (resolución y mediación de conflictos, asistencia familiar, pre egreso y trabajo postpenitenciario).

La violencia en la cárcel, extrema e inocultable como en los casos que derivan en la muerte, pero también más difusa, no detectable o impune cuando se expresa en extorsiones, amenazas, abusos, manipulaciones, ajustes de cuentas, venganzas o copamientos entre los propios internos fruto en buena medida de la baja contención técnica, daña el potencial proceso de rehabilitación. Señala Ciapessoni: "Haber sufrido eventos de violencia física o sexual o haber estado expuesto a ellos impact desfavorablemente en el proceso de transición de la prisión a la vida en libertad. Los estudios señalan, además, que experimentar eventos traumáticos (amenazas, abusos

[47] CERES (2017). *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay.* Autores: Álvaro Garcé (investigador principal), Lucía Casal, Carlos Díaz y Lucía Donnangelo, citando a "Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio de jurisprudencia".

físicos) en prisión provoca emociones negativas, como miedo intenso y estrés constante que pueden llevar a problemas significativos y de largo plazo en términos de salud mental y comportamiento y pueden derivar en experiencias de aislamiento social y situación de calle. Los lazos de confianza actúan en parte como amortiguadores de los impactos del trauma generado por la victimización, mientras que la pérdida y el debilitamiento de los vínculos sociales positivos han sido identificados como factores que afectan la reintegración de la población liberada a la comunidad"[48].

Relevamiento de las muertes bajo custodia de nuestra Oficina

La gravedad implícita en las muertes bajo custodia, reveladora muchas veces de formas de convivencia y carencias estructurales criminógenas, llevó a nuestra Oficina a reclamar de la Administración diversas medidas tanto preventivas como correctivas de los hechos generadores de las muertes, como la investigación de las mismas aún desde el plano administrativo. Hasta 2017 no se realizaban investigaciones administrativas de las muertes en custodia ni se llevaba un registro de los totales ocurridos anualmente. Poco a poco las muertes en custodia se iban convirtiendo en un hecho naturalizado por la opinión pública y cada vez menos merecedor de la atención mediática.

La Oficina del Comisionado Parlamentario siempre tuvo claro que analizar las muertes en custodia, lejos de ser un ejercicio mórbido o un arma arrojadiza para acusar con lo irreparable a los gestores del sistema, es un ejercicio ineludible para mejorar el sistema y sacar conclusiones para defender la vida. Con ese espíritu fue que en 2017 publicamos el primer Informe Especial sobre muertes en custodia y continuamos todos los años relevando la mayor cantidad posible de los fallecimientos con detalle.

Ocurrida una muerte, a la mayor brevedad, tratamos de relevar lo ocurrido, recoger testimonios, estudiar la carpeta penitenciaria del interno y, de ser posible, su historia clínica. Ese escrutinio, no solo ha llevado a que peresentaramos en algunos casos información a las investigaciones de Fiscalía o incluso a formular denuncias, sino también a sacar conclusiones sobre la convivencia y los núcleos de violencia carcelaria existentes. A partir de esas conclusiones, hacemos recomendaciones de política pública para al menos disminuir la violencia.

En 2020 la Oficina dio un salto cualitativo en el estudio de este severo tema. Continuamos con nuestro relevamiento, fundamentalmente centrado en los hechos que determinaron la muerte, las condiciones y contexto de reclusión, el acceso a planes de tratamiento del interno y su trayectoria. Pero además, acuerdo mediante, comenzamos a analizar casos a caso con la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina de

[48] La prisión y despues, Fiorella Ciapessoni, en Revista de Ciencias Sociales, No. 45, 2019.

la Universidad de la República, cuyo titular es el doctor Hugo Rodriguez. El trabajo meticuloso y profundo del prorfesor Rodríguez y su equipo, nos permitió mirar los casos con una nueva perspectiva y detalle. De manera coordinada y conjunta, relevamos los casos junto a nuestra nueva contraparte yendo juntos a las unidades y estudiando carpetas y recogiendo testimonios.

En el año 2020 ocurrieron 48 muertes dentro del sistema penitenciario uruguayo en una población de 12.414 reclusos en promedio. La cantidad de muertes habla de condiciones de violentas que tienen en el fallecimiento su expresión extrema, pero que muchas veces se expresa en lesiones, lesiones invalidantes graves, amenazas, extorsiones y abusos que también dejan secuelas en las personas y son la semilla de una larga cadena de venganzas y contravenganzas dentro de la cárcel y luego en la sociedad, donde terminan siendo un casos más que llega a la prensa como probable "ajuste de cuentas", perdiéndose de vista que ese es el final de un proceso social donde faltaron "filtros" para parar el *increscendo* violento.

Se categorizaron como "muertes violentas" a los homicidios, a los suicidios y a los accidentes o muertes por causas violentas no aclaradas. Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia es el "uso intencional de la fuerza física o el poder real o como amenaza contra uno mismo, una persona, grupo o comunidad que tiene como resultado la probabilidad de daño psicológico, lesiones, la muerte, privación o mal desarrollo".

La mayoría de las muertes violentas (19 en 35) fueron protagonizadas por jóvenes de entre 18 y 30 años - algunos de ellos estaban privados de su libertad por delitos leves – y otros eran primarios. Solamente un joven de este rango etario falleció por enfermedad.

Un elevado número de las personas fallecidas tenía problemas de salud mental, otras de consumo problemático de drogas, sin embargo muy pocas de ellas recibían tratamiento psiquiátrico y ninguna de adicciones. La demora en llegar a las unidades de las historia clínicas, en muchos casos impide o demora los tratamientos. Mayor potencia de la intervención técnica, tanto en lo que refiere a las actividades socioeducativas como en la cobertura médico integral (derecho al tratamiento), seguramente aliviarían la violencia existente, donde la pelea a muerte, la puñalada tremenda o el golpe mortal a alguien con quien se está conviviendo, termina siendo la manera de resolver enfrentamientos por circunstancias baladíes del día a día, por temas afectivos, familiares o materiales (la causa desencadenante puede ser un celular, un mate, un lampazo, una deuda de unos pocos pesos).

La observación al detalles de estos procesos y su mortal desenlace, permite sacar conclusiones sobre la violencia interpersonal extrema y su génesis, también para cuando la misma ocurre fuera de las prisiones. Son lecciones que apuntan en la dirección de

influir en los espacios de convivencia pauperizada, sean ellos prisionales o en la comunidad abierta.

Dentro de la cárcel, como en una insólita balsa perdida dentro del propio Estado, la convivencia carcelaria sin presencia socioeducativa se vuelve lucha por la supervivencia en medio de carencias tremendas. Ese contexto deshumanizado, empobrecido y aceleardo por la lucha por bienes elementales, donde el consumo de sustancias y su comercio juega un capítulo importante, lleva a que emerja la peor violencia de las personas.

La humanización del sistema, la difusión del derecho al tratamiento, tiene que ver justamente con la generación de empatía -sentir el dolor del otro- como base de la construcción de un modelo de vida para la integración.

Los casos de homicidio y las otras formas de violencia, son desoladoras para el personal penitenciario, ratificando que sigue siendo preciso elevar los niveles de intervención técnica para bajar la violencia.

El repaso de algunos de los casos, omitiendo los datos personales y la identificación de los mismos, muestra los niveles de violencia a los que se llega, las carencias que el sistema debe para evitar las injusticias que ellas generan.

El caso de Rodrigo, Mario y Juan

Rodrigo, de 21 años, y Mario, de 36 años, eran dos jóvenes con muchas vulnerabilidades, pobreza, consumo problemático y afectación de salud mental. Estaban en situación de calle cuando cayeron presos por delitos menores, sin hechos de sangre: hurto especialmente agravado y hurto fuera de la reiteración con un delito de daño. Hechos que, en un sistema racional, debieron ser atendidos con otro tipo de medidas de rehabilitación. Ambos compartían la celda en una de las cárceles más pobladas de Uruguay.

Rodrigo estaba preso desde enero de 2020 y Mario lo estaba desde el 20 de abril de 2020, este último ingresó en Tacuarembó pero el día 29 de abril lo trasladaron a Montevideo (no constaba en su carpeta la razón por la que lo cambian de ciudad, no hay registro de sanción ni motivo para su traslado. Parece ser demostrativo del problema de los traslados sin fundamento técnico entre algunas unidades, en particular del interior a zona metropolitana por un delito tan leve y sin sanción. Hemos recomendado muchas veces a las autoridades el riesgo de que por faltas menores algunas unidades del interior, por falta de técnicos para operar educativamente sobre las situaciones, opten por el traslado a un macro penal montevideano. No se encontró registro de que los internos hubieran tenido un Plan de Tratamiento como establecen las “Reglas Mandela”.

Tampoco se encontró un diagnóstico mínimamente adecuado, ni protocolo OASys en las carpetas.

Desde el día 28 de abril de 2020 ambos jóvenes compartían una celda, sumándose luego ocupante, a quien identificaremos como Juan, un joven de 35 años, con serias patologías mentales pero sin tratamiento. Juan estaba preso desde 2016 por un delito de Rapiña.

Al llegar la noche de ese 30 de abril, los tres se acuestan a dormir pero Juan, que insistía constantemente en recibir más medicación psiquiátrica, para "que lo escucharan", mató mientras dormían a sus dos infortunados compañeros de celda. Al otro día dijo a los azorados funcionarios que los había hecho para que le dieran la medicación que necesitaba.

Visitamos al interno autor del hecho días después, hablamos con el y con otros internos y funcionarios. El interno se mostraba muy frío, calculador y sin remordimiento. A pesar de tomar medicación psiquiátrica, no había sido seguido por psicólogos ni por psiquiatras. No consta en los registros que se le haya realizado tratamiento ni diagnóstico. Se le suministraba medicación psiquiátrica pero según él no le era suficiente ya que no podía dormir de noche y oía voces y ruidos todo el día. Venía cumpliendo su pena de unidad en unidad, sin tratamiento. Con filtros técnicos mínimos, probablemente no hubiera estado compartiendo la celda con dos autores de delitos menores. El caos del sistema impidió diagnosticarlo, tratarlo, alejarlo de otros, contenerlo. El saldo habla por sí solo. La trayectoria del autor de este doble homicidio también apunta a muchos de los abismos que todavía tienen las ciencias de la conducta y la mente, los misterios angustiantes de la condición humana y los agujeros de las políticas públicas: Juan fue un niño abandonado que se crió en instituciones del Estado, por su comportamiento estuvo medicado psiquiátricamente desde pequeño y apenas creció transgredió y luego delinquió constantemente. Había crecido sin familia, sin amigos y sin cariño y carecía de empatía hacia las personas. Ya había herido a dos personas gravemente. Está enfermo y esa enfermedad mental debió y debe ser tratada.

Debió haber sido diagnosticado a tiempo y contenido. No tuvo intervención técnica durante su estadía -larga- previa en el sistema. Las dos muertes que provocó, hablan a las claras del significado de contar con equipos técnicos adecuados.

El daño que provocó es irreparable e infinito. Toca a la política pública sacar conclusiones.

El caso de Gean Franco

Gean Franco tenía 25 años, estaba privado de su libertad por un delito de rapiña especialmente agravada en reiteración real. Estaba cumpliendo los 2 años y 5 meses de su condena que terminaba y le quedaban varios años para cumplir.

No surge que fuera consumidor de estupefacientes ni que tuviera problemas de salud mental. Por lo indicado en su carpeta, no recibía visitas ni tenía familia.

Estaba alojado solo en su celda en una de las unidades con mayor seguridad del país. El día 7 de febrero de madrugada se prendió fuego en su celda. Aparentemente no había tenido indicios anteriores de intentos de autoeliminación (IAE).

Cuando la policía detectó el foco ígneo actuó rápidamente, lo sacaron de la celda y lo llevaron inmediatamente al médico de guardia. El médico luego de revisarlo lo derivó nuevamente al celdario y escribió en la boleta médica, donde debería dejar constancia de las lesiones o el estado de salud del interno solamente: "concurre al médico". Nada más. Fue trasladado nuevamente al celdario, pero esta vez lo alojaron en un locutorio.

Una hora más tarde, casi a las 6 de la mañana, durante una recorrida de rutina, los guardias advierten que se había ahorcado.

No sabemos que habría ocurrido si el médico de guardia hubiera entendido que quien prende fuego su celda está mentalmente alterado y en riesgo de autolesión y, por lo tanto, hubiera ordenado medidas adecuadas de cuidado y seguimiento. Es probable que no hubieran alojado a Gean Franco solo y en un locutorio (los locutorios son pequeñas habitaciones cerradas que no tienen cama y muchas de ellas tampoco tienen donde sentarse) y el desenlace podría haber sido otro. Todo indica que el acontecer de hechos erróneos llevaron a la muerte.

Se puede anotar que el hecho sucedió de madrugada, que los policías cubren turnos de 12 hs, que seguramente estaban cansados, y que lo mismo puede decirse del médico que cubre guardias de 24 hs. Pero las carencias estructurales de gestión se cobran vidas y el impacto de esas perdidas se multiplican de diversas formas que impactarán a la socieedad: hijos que deberán cargar con el hecho de "su padre se suicidió en una cárcel", familias rotas, dolores y traumas que se expanden y multiplican silenciosa pero implacablemente por la sociedad. Faltó personal, faltaron técnicos, faltaron protocolos, faltaron lugares adecuados de alojamiento y de observación.

Una de las recomendaciones de la Oficina ha sido que exista un protocolo nacional para todos los casos de intento de autoeliminación, aunando y difundiendo los protocolos de ASSE y Sanidad Policial, accesible a todos los funcionarios, con pautas y protocolo de

observación de quien tuvo una conducta suicida y fracasó en su fin en primera instancia, que se deba cumplir rigurosamente en todo el país.

El caso de Gerardo

Gerardo era un joven de 33 años, estaba cumpliendo pena en una de las cárceles más modernas del país, con superpoblación en algunos sectores.

Estaba penado por un delito de receptación a 5 meses de prisión.

El día 17 de abril a las 22 hs. falleció producto de una herida de arma blanca en el tórax que le perforó la aorta.

Efectivamente ese día, en horas de la noche se produjo una riña entre los internos en uno de los patios de la unidad. Los internos llevaban cortes carcelarios de fabricación casera, con uno de ellos resultó gravemente herido el joven. Se lo llevó a enfermería, donde falleció más tarde.

Gerardo tuvo una vida de soledad y abandono, desde muy joven estuvo recluido en INAU (no hay registro de daños físicos a personas o delitos de sangre).

De adulto entró al sistema penal varias veces, siempre por delitos menores, hurto y receptación. Viviendo en la pobreza y zozobra del día a día, era una persona vulnerable socio penalmente. La lectura de su carpeta penitenciaria indica que en la cárcel, última oportunidad para prepararse para vivir de manera autónoma y en sociedad, no tuvo ni siquiera un Plan de tratamiento y no realizaba actividad socioeducativa alguna.

El contexto de su muerte, fue el de débil intervención técnica. La ausencia de un Plan de Tratamiento Individual -como el señalado por las “Reglas Mandela” y que desde nuestra oficina recomendamos a la Administración y a veces reclamamos ante la Justicia de Ejecución- significa que no tenía un Proyecto de Vida para el cual trabajar durante su internación, falta de personal para prevenir la violencia en el patio. Débil, perdido, sin apoyos, los enfrentamientos por cuestiones baladíes, también originadas en una débil intervención técnica, terminaron generando un proceso de inhumana convivencia con resultado de muerte. Debió tener, según las normas penitenciarias nacionales e internacionales, un proceso de humana convivencia, de enriquecidas oportunidades, con resultado de ciudadanía democrática e integración social.

Informe de muertes en custodia de la Cátedra de Medicina Legal

de la Facultad de Medicina

Muerte bajo custodia en el sistema penitenciario

Reporte médico-legal, Uruguay 2020

Santiago Cartazzo[49]*, Analía Alves*[50]*, Hugo Rodríguez Almada*[51]

Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Facultad de Medicina – Universidad de la República

Introducción

La muerte bajo custodia se define como el deceso de una persona bajo la custodia de la policía u otras autoridades, en prisión o por acción policial u de otras autoridades, incluyendo las que ocurren como resultado de las acciones previas a la detención.[1-3] Por el contexto en que se produjeron, se trata de muertes potencialmente ilícitas por la acción u omisión del Estado. El Protocolo de Minnesota es el documento internacional de referencia para el trabajo forense en este tipo de muertes.[3]

La Ley Nº 17.684 de 29 de julio de 2003 instituyó al Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario con el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa supranacional, constitucional, legal y reglamentaria, referida a la situación de las personas privadas de libertad por decisión judicial. Sus facultades legales incluyen la promoción de los derechos de las personas privadas de libertad, así como la preparación de los estudios e informes que considere convenientes para el mejor desempeño de sus funciones.

En el marco del Convenio Marco celebrado entre la Universidad de la República y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario de 14 de marzo de 2019 y de un acuerdo de ejecución específico acordado de junio de 2020 (aún en proceso de concreción), se requirió la colaboración del Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Facultad de Medicina para estudiar las muertes bajo custodia en el sistema penitenciario en todo el país.

---

[49] Médico Residente de Medicina Legal.
[50] Profesora Adjunta (cont.) del Departamento. de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
[51] Profesor Director del Departamento. de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
Facultad de Medicina – Universidad de la República

En esta etapa inicial se estudiaron las muertes ocurridas en 2020 en el sistema penitenciario nacional, cuyos resultados se presentan en este reporte. El protocolo fue conocido previamente a su ejecución por la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Objetivos

Objetivo general: producir un reporte consolidado que sistematice la información disponible de la muerte bajo custodia en el sistema carcelario uruguayo en 2020.

Objetivos específicos:

a) Conocer la magnitud del fenómeno.

b) Sistematizar las causas, maneras y circunstancias de esas muertes.

c) Conocer algunas características de la población estudiada.

d) Efectuar recomendaciones para disminuir estas muertes.

Población y metodología

Se incluyeron todas las personas privadas de libertad por decisión judicial fallecidas bajo custodia en el sistema penitenciario nacional entre el 01/01/2020 y 31/12/2020 que eran conocidas por la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario al cierre de este reporte (13/07/2021).

Se consideró que el fallecimiento ocurrió en el sistema penitenciario cuando la persona privada de libertad por disposición judicial estaba alojada en un establecimiento de detención o en un servicio de salud al momento del fallecimiento. Se excluyen, por lo tanto, los fallecimientos que pudieron ocurrir bajo régimen de prisión domiciliaria.

Para la obtención de los datos se procuraron las siguientes fuentes de información que fueron aportadas por la Oficina del Comisionado Parlamentario en virtud de las potestades conferidas por la Ley Nº 17.684, a saber:

a) Actuaciones administrativas realizadas en el Instituto Nacional de Rehabilitación.

b) Historia clínica de la persona fallecida.

c) Certificado de defunción.

d) Informe criminalístico.

e) Informe de la autopsia practicada y resultados de los estudios complementarios.

Para establecer las conclusiones referidas a la causa y la manera de la muerte, cada uno de los casos se estudió por una Junta Médica de tres profesionales designados por el Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En los casos incluidos se estudiaron las siguientes variables:

<u>1. Datos de la víctima:</u>

a) Edad (años cumplidos).

b) Sexo y género (hombre/mujer, cis/trans).

c) Régimen de la privación de libertad: prisión preventiva, cumplimiento de pena.

d) Delitos por los que estaba privado de libertad: contra la propiedad, contra la libertad sexual, contra la personalidad física, comercio de estupefacientes y otros (especificar).
e) Tiempo de reclusión (de la última reclusión).

2. Manera de muerte:
Se asumieron las definiciones establecidas en la Ley Nº 19.628.
a) Muerte natural: es la que resulta de un proceso patológico agudo o crónico.
b) Muerte violenta: es aquella debida a causas externas: suicidas, accidentales, heteroinferidas (se especifica si fue por acción de una PPL, un guardia u otro).
c) Indeterminada o sin categorizar. Se especifica el motivo.
d) Sospecha fundada o evidencia de negligencia institucional o falla asistencial en el centro de reclusión. (Se especifica)

3. Causa de muerte:
Se asumieron las definiciones de la Organización Mundial de la Salud[4] , en consonancia con el Decreto 276/019:
a) Causa básica: la enfermedad o lesión que dio inicio a la cadena de acontecimientos patológicos que condujeron a la muerte, o las circunstancias del accidente o violencia que produjo la lesión fatal.

b) Causa intermedia: causa interviniente en el proceso de la muerte, que está determinada por la causa básica y conduce a la causa final.

c) Causa directa o final: condición, complicación o enfermedad terminal que produjo directamente la muerte.

d) Estados mórbidos contribuyentes: todo estado patológico importante que contribuyó a la muerte pero que no estuvo relacionado con la enfermedad que condujo directamente a ella.

4. Lugar de la muerte:
a) Centro de detención. (Se especifica)
b) Régimen de reclusión.
b) Celda, espacio abierto, espacio común.
d) Servicio de salud. Se especifica el nivel de complejidad: moderado, intermedio, intensivo.

5. Momento de la muerte (en las muertes violentas diferidas se considera el momento de la agresión que causó al fallecimiento):
a) Día de la semana.
b) Estación.

c) Hora: mañana (06:00-12:00 horas), tarde (12:00-20:00), noche-madrugada (20:00-06:00).

Los resultados se muestran en frecuencias absolutas y relativas, así como en tablas y cuadros, cuando aplica.

Resultados

En el año 2020 a la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario le fueron reportados 48 fallecimientos.

La mayoría de los fallecidos fueron varones (n=46; 96%); dos fueron mujeres (4%); todos cisgénero.

La edad promedio al momento de la muerte fue de 38 años, con una mediana de 34 años (rango: 18-81 años).

El 58% de las muertes ocurrieron en Montevideo (n=28) y el 42% (n=20) en el resto de los departamentos. En la Tabla 1 (ver Anexo I) se muestra la distribución por departamento.

El análisis del número de muertes por centro de reclusión mostró que casi la mitad de las muertes (n=22; 46%) se concentraron en el Establecimiento N°4 de Santiago Vázquez. En la Tabla 2 (ver Anexo I) se muestra la distribución por establecimiento.

Las Tablas 3, 4 y 5 (ver Anexo I) muestran la distribución temporal de los fallecimientos, según estación del año, día de la semana y franja horaria de ocurrencia.

El 44% de los fallecidos (n=21) no estaba penado y murió bajo prisión preventiva. El 56% (n=27) cumplía pena de privación de libertad.

Los delitos por los que estas personas estaban privadas de libertad eran: contra la propiedad (n=21; 44%), contra la personalidad física (n=15; 31%), contra la libertad sexual (n=8; 17%); comercio de estupefacientes (n=2; 4%); porte y tráfico de armas (n=1; 2%); desacato (n=1; 2%).

Un tercio de los fallecimientos (n=16; 34%) ocurrió antes de cumplirse el primer año de privación de libertad; 7 antes de los seis meses y 2 a las pocas horas del ingreso; en 23 casos no se accedió al dato. Si se toma en cuenta solo la población en la que se obtuvo ese dato (n=35), el porcentaje de fallecidos dentro de primer año de privación de libertad alcanza al 46%. En la Tabla 6 (ver Anexo I) se detallan los resultados por año cumplido de reclusión al momento de la muerte.

La gran mayoría de las muertes fueron de causa violenta (n=34; 71%); 10 (21%) fueron de causa natural y 4 (8%) permanecen como indeterminadas.

De las 34 muertes violentas, 17 (50%) fueron de etiología homicida y 17 (50%) de etiología suicida.

En los homicidios (n=17) la violencia más empleada fueron las heridas penetrantes de arma blanca en el tórax y/o en el abdomen (n=13, 76%). En 3 casos (18%) se usó el

estrangulamiento manual o antebraquial y en 1 caso (6%) la contusión sobre el cráneo. Todos fueron provocadas por otra persona privada de libertad.
En los suicidios (n=17), el ahorcamiento fue el método casi excluyente (n=16; 94%); en el caso restante la víctima provocó el incendio de la celda como forma de autoagresión.
Las muertes violentas (n=34) ocurrieron tanto en las celdas (n=19; 56%) como en los espacios de circulación comunes de los establecimientos (n=15; 44%). Pero, mientras las heteroagresiones (n=17) ocurrieron principalmente en los espacios comunes (n=12; 71%), las autoagresiones (n=17) se produjeron mayoritariamente en el interior de las celdas (n=14; 82%).
Las 10 muertes naturales se debieron principalmente a enfermedades oncológicas (n=6; 60%). Las restantes se debieron a las siguientes causas: crisis broncoobstructiva en un paciente asmático conocido (n=1), complicación postoperatoria de una cirugía cardíaca en una paciente con cardiopatía isquémica (n=1), muerte súbita en un paciente portador de una miocardiopatía dilatada (n=1) y descompensación de patologías crónicas (hipertensión arterial y diabetes mellitus) (n=1).

En 5 casos (10% de los fallecimientos) la Junta Médica encontró elementos orientadores de la existencia de posibles negligencias institucionales o falencias asistenciales con incidencia en el resultado de muerte (Ver Cuadro 1 del Anexo II).
En otros 6 casos (13%) la falta de información relevante a la fecha de concluir este reporte (13/07/2021) no permitió a la Junta Médica aclarar las circunstancias, la causa o la manera de la muerte. (Ver Cuadro 2 del Anexo II).

Discusión

Este análisis de las muertes bajo custodia en el sistema penitenciario uruguayo en 2020 presenta importantes vacíos en los datos obtenidos, lo que impacta negativamente en la calidad de sus resultados. Sin perjuicio de ello, y de ser una realidad ya conocida[5], este constituye *per se* un primer hallazgo altamente significativo, en tanto revela la fragmentación del sistema, la dificultad de acceso a la información y, por ende, una traba considerable para una oportuna investigación de estas muertes.
No obstante, más allá de las dificultades, la escala geográfica y demográfica del país favorecería la investigación completa y oportuna de cada una de estas muertes. Ello requeriría una cooperación interinstitucional que permita el acceso a todo el conjunto de la información (antecedentes administrativos, historia clínica e informe de autopsia) para practicar una auditoría de muerte en cada caso, tan pronto como se obtenga la información mínima necesaria.
Aún con las falencias señaladas, los resultados obtenidos aportan ciertos datos de valor —algunos ellos bien conocidos en la bibliografía nacional[5]— para mejorar la prevención de la muerte bajo custodia en el sistema carcelario.
El número de muertes en 2020 guarda relación con lo reportado anteriormente, máxime se repara en el aumento de la población carcelaria.[5,6] La distribución por sexo a favor de

los hombres (23:1) está en relación con el predominio masculino en la población del sistema carcelario (17:1).[6]

Como en comunicaciones anteriores, la distribución por grupos de edad muestra un perfil predominante de jóvenes o adultos jóvenes, que es más acentuado en el grupo de las muertes violentas.[5,6] Esto tiene importante significación, porque las muertes de personas jóvenes o adultos jóvenes supone un daño extra en términos de años potenciales de vida perdidos.

Resulta significativo que al menos un 44% de los fallecidos no estaban siquiera condenados y cumplían prisión preventiva.

Los delitos por los que estaban bajo privación de libertad son bastante representativos de la población carcelaria.[6]

La mayoría de las muertes fueron de causa violenta (entre las que no hubo ninguna mujer). Esta manera de muerte (sea suicida, homicida o accidental) es, por definición, evitable, aunque no siempre sea fácil de prevenir.

Cuando se trata de muertes violentas que ocurren en personas privadas de libertad, la responsabilidad estatal por su prevención no se puede soslayar.[3] Esto es válido para los homicidios (casi todos ocurridos por el uso de armas blancas que estaban en poder de otras personas privadas de libertad), como para los suicidios (lo que obliga a plantear posibles falencias en el diagnóstico precoz de síntomas de alarma, que permitiera instituir un diagnóstico y tratamiento oportunos). Los resultados sugieren que en el período inicial de reclusión, y al menos durante el primer año, deberían extremarse las medidas para la prevención de los suicidios.

Las muertes naturales se debieron principalmente a patologías oncológicas. Se trata por cierto de enfermedades que integran las causas de mortalidad dura (difíciles de reducir) que afecta a la población general, pero no por ello dejan de ser prevenibles. En particular, sería importante auditar en profundidad la incidencia que pudieron tener eventuales fallas en la prevención secundaria (diagnóstico precoz) de estas enfermedades crónicas, generando tiempo y oportunidades perdidas. Además, cualquiera sea el resultado de ese análisis, seguirá vigente la pregunta de si las personas fallecidas que eran portadoras de una enfermedad oncológica en estadio IV debían estar alojadas en un establecimiento penitenciario común. También resultan preocupantes otras situaciones verificadas, como por ejemplo y entre otras, la muerte de una persona joven tras sufrir un paro cardiorrespiratorio en el curso de una crisis asmática que, además, desde hace un año reclamaba cumplir prisión domiciliaria por su enfermedad; o la de quien fue hallado fallecido de mañana en su celda, tras haber recibido un traumatismo encéfalo-craneano la noche anterior.

Resulta particularmente significativo que el 23% de las muertes no pudieran ser razonablemente aclaradas o explicadas con los datos conseguidos y tras el análisis de la información por una Junta Médica constituida al efecto. Es así que en un total de 48 fallecimientos, en 5 se detectaron elementos que sugieren la existencia de negligencias institucionales y eventualmente asistenciales; además, en otras 6, la falta de

información impidió determinar en forma convincente cómo o por qué causa se llegó al desenlace fatal.
El análisis médico-legal de estas muertes bajo custodia permite detectar algunas fallas del sistema, cuya corrección podría impactar favorablemente en la reducción de la mortalidad. Entre las fallas de carácter asistencial, se destacan:
a) la carencia de registros médicos completos y actualizados, que resulten accesibles a los profesionales responsables de la asistencia;
b) las dificultades de accesibilidad a la consulta oportuna, tanto en los propios establecimientos, como en el resto del sistema de salud, cuando esto es requerido.
Al respecto, las medidas que aseguren una mejor operativa de los registros clínicos y la implementación de un carné de salud penitenciario, como el ya propuesto por el Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses, podrían ser aportes sustantivos para mejorar la salud de la población privada de libertad y dismuir las muertes en las cárceles.

Recomendaciones
1. Implementar un sistema de auditoría de urgencia ante toda muerte de una persona privada de libertad, que provea a la Oficina del Comisionado Parlamentario de un informe primario en plazo de entre una y dos semanas, a partir de la obtención de la información mínima.
2. Implementar un carné de salud penitenciario que asegure un paquete mínimo de datos sanitarios bio-psico-sociales de cada persona que ingresa al sistema, dotado de un mecanismo de alarmas sobre los controles y demás intervenciones sanitarias que requiera su situación particular.
3. Convenir con las servicios responsables de la salud penitenciaria mejoras de calidad que incluyan:
a) Controles en salud y enfermedad protocolizados durante todo el período de reclusión, con especial atención a la salud mental en el periodo inicial de la reclusión y hasta el primer año.
b) Estrategias para lograr una accesibilidad oportuna a los servicios de salud, con énfasis en la prevención (primaria, secundaria y terciaria).
c) Implementación de la historia clínica electrónica única (historia por persona, no por establecimiento).
4. Que, sin perjuicio de la iniciativas de las defensas, por razones humanitarias, toda persona privada de libertad afectada de una patologías crónica grave evolutiva (especialmente en la etapa terminal) sea valorada por una Junta Médica que establezca una recomendación sobre dónde y en qué condiciones debería estar alojada.
5. Ofrecer a toda persona privada de libertad que ingresa al sistema, la posibilidad de suscribir un formulario de consentimiento informado por el que autorizan el acceso a su historia clínica a la Oficina del Comisionado Parlamentario y demás instituciones públicas con competencia en la protección de los derechos humanos.

6. Que las 11 muertes de 2020 en las que se hallaron elementos sugestivos de negligencia, o que no pudieron ser completamente aclaradas por falta de información, sean objeto de una investigación ad hoc circunstanciada, agotando los medios para su esclarecimiento.

Referencias bibliográficas

1. Chan T, Heide S. Deaths in police custody. Journal of Forensic and Legal Medicine 57 (2018) 109-114.

2. Hannan M, Hearnden I, Grace K, Bucke T. Deaths in or following police custody. An Examination of the cases 1998/99 e 2008/09, 17; 2010. p. 1e93. IPCC Research Series Paper.

3. Protocolo de Minnesota, Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, Naciones Unidas, 2016.

4. Organización Panamericana de la Salud. Clasificación estadística de enfermedades y problemas relacionados con la salud. 10a rev. Washington DC: OPS, 1995.

5. Vigna A, Sosa Barón S. Muerte en las cárceles uruguayas. Magnitude del fenómeno y problemas para su estudio. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 32, Nº 45, 2019: 33-66.

6. Comisionado Parlamentario Penitenciario. Informe Anual 2019. Accesible en: https://parlamento.gub.uy/cpp

Anexo I -Tablas

Montevideo	28
Maldonado	5
San José	4
Canelones	2
Río Negro	2
Rocha	2
Durazno	1
Treinta y Tres	1
Lavalleja	1
Florida	1
Tacuarembó	1
Total	48
Tabla 1. Distribución por departamento	

Establecimiento N°4. Montevideo.	22
Establecimiento N°13. Maldonado.	5
Establecimiento N°1. San José.	3
Unidad N°6. Montevideo.	2
Establecimiento N°11. Río Negro.	2
Establecimiento N°22. Rocha.	2
Establecimiento N° 7. Canelones	2
Unidad N°1. Montevideo.	3

Establecimiento N°5. Montevideo.	1
Establecimiento N°18. Durazno.	1
Establecimiento N°17. Lavalleja.	1
Establecimiento N°10. San José.	1
Establecimiento N°19. Florida.	1
Establecimiento N°23, Treinta y Tres.	1
Establecimiento Nº 23. Treinta y Tres	1
Establecimiento N°26. Tacuarembó.	1
Total	48

Tabla 2. Distribución por centro de reclusión

Otoño	17	36%
Invierno	13	27%
Verano	13	27%
Primavera	5	10%
Total	48	100%

Tabla 3. Distribución según estación del año

Sábado	10	21%
Miércoles	9	19%
Lunes	8	17%
Jueves	7	15%
Martes	5	10%
Viernes	5	10%
Domingo	4	8%
Total	48	100%

Tabla 4. Distribución según día de la semana

Mañana (06:00-12:00 horas)	21	44%
Noche-madrugada (20:00-06:00)	12	25%
Tarde (12:00-20:00)	12	25%
Sin dato	3	6%
Total	48	100%

Tabla 5: Distribución según franja horaria

< 1 año	16	34%
1 año	5	10%
2 años	6	13%
3 años	5	10%
4 años	2	4%
5 años	0	0%

6 años	1	2%
Sin dato	13	27%
Total	48	100%
Tabla 6: Años de reclusión cumplidos		

Anexo II- Cuadros

Cuadro 1. Casos que sugieren negligencia con incidencia en la muerte

Muerte violenta por un traumatismo encéfalo-craneano.	Fue asistido en el momento y hallado muerto en la celda a la mañana siguiente.	La evolución sugiere una subvaloración de la gravedad de la agresión.
Muerte por agravio encefálico producido por un paro cardiorrespiratorio en el curso de una crisis asmática.	Era un paciente portador de asma con una internación previa en CTI. Hace un año había pedido la internación domiciliaria por la enfermedad.	El desenlace indica que no hubo una intervención terapéutica oportuna al presentarse la crisis asmática y los antecedentes ponen en cuestión si la persona debía cumplir la privación de libertad en esas condiciones.
Muerte por ahorcamiento suicida.	Previamente al ahorcamiento prendió fuego la celda. Fue retirado y alojado en el locutorio donde una hora más tarde fue encontrado suspendido.	Los hechos indican que, tras un primer gesto suicida, fue dejado sin vigilancia, donde consumó el suicidio por otro método.
Muerte por ahorcamiento suicida.	Se ahorcó en la celda donde fue hallado suspendido. El establecimiento no contaba con guardia médica, por lo que se llamó a una emergencia móvil que solo pudo constatar el fallecimiento.	La falta de una respuesta oportuna privó de la chance de efectuar maniobras de reanimación eficaces.
Muerte por quemaduras autoinfligidas.	Fue retirado de su celda por problemas de convivencia. Fue alojado solo en otra, la que minutos más tarde incendió.	La exigencia de un conflicto minutos antes del gesto suicida sugiere la posibilidad de negligencia en su valoración y demuestra que no hubo supervisión.

Cuadro 2. Casos en que falta de información relevante para expedirse

Muerte súbita cardíaca de un varón de 59 años.	Era un paciente portador de una cardiopatía isquémica conocida con dilatación cardíaca.	No contamos con información sobre los controles que recibía y el cumplimiento del tratamiento higiénico, dietético y medicamentoso que requería.
Muerte por falla orgánica múltiple por sepsis. De un varón de 41 años.	La sepsis se instaló en el curso del posoperatorio de una laparotomía exploradora, cuyo motivo se desconoce.	La falta de información mínima impide conocer si la cirugía fue por una enfermedad o una lesión de causa violenta, lo que impide valorar eventuales negligencias en los cuidados brindados y su oportunidad.
Muerte por asfixia por aspiración de un varón de 25 años.	Fue hallado caído en una posición atípica, con el cuello y el hombro comprimidos por la puerta de un refrigerador.	La falta de información impide conocer las circunstancias, incluso si la muerte tuvo una causa básica natural o violenta.
Muerte súbita de un varón de 37 años.	Fue hallado en su cama. La autopsia fue en blanco y están pendientes los estudios anatomo-patológicos y toxicológicos.	La falta de información completa de la historia clínica previa y los estudios postmortem impiden expedirse.
Muerte de un varón de 63 años.	Se desconocen los antecedentes. El certificado de defunción expedido por médico forense indica que se trató de una muerte natural de causa indeterminada.	La falta completa de información sobre los antecedentes, sumado a que no se practicó autopsia, imposibilitan determinar la causa básica de la muerte, ni siquiera en grado de probabilidad.
Muerte de un varón de 76 años.	La muerte se atribuyó a las complicaciones de hipertensión arterial y diabetes, tras 87 días de internación.	La falta de acceso a la historia clínica, incluida la del período de la internación, imposibilita expedirse sobre eventuales negligencias.

Género y cárcel

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 más o menos improvisada del modelo de cárcel masculina.

La violencia o discriminación contra la mujer todavía contamina nuestras relaciones sociales y la misma también se constata tanto en el cotidiano de la privación de libertad como en la estructura física y normativa que la contiene. No por estar atrás de las rejas o los muros de una cárcel estas pautas culturales tan arraigadas dejan de llegar hasta allí. Por el contrario, pueden potenciarse si las autoridades o todos los organismos que trabajan dentro o relacionados con la cárcel (servicios de salud, educación, ONGs, sistema de justicia) no intentan visualizarlo y corregirlo proactivamente. El estigma que persigue a la mujer presa que ha roto con determinadas pautas culturales ancestrales la hace muy vulnerable dentro de la prisión. En este sentido, no cumplir con los ideales culturales sociales establecidos explícita e implícitamente respecto al rol de la mujer dedicado al cuidado del hogar, los hijos e hijas, su pareja y resto de la familia y además infringir normas de conducta al cometer delitos, la ubica en un lugar alejado del paradigma esperado. El resultado: condena penal, condena social, compleja reinserción.

Tendencia creciente

Según los datos del informe presentado en noviembre de 2020 por WOLA (The Washington Office on Latin America), el encarcelamiento de mujeres en América Latina se ha incrementado dramáticamente en el curso de las últimas dos décadas. Este aumento está creciendo en forma sostenida pero además en forma mucho más rápida que el número de hombres en igual situación.

En Uruguay, la población de mujeres privadas de libertad está en el entorno de las 900 personas.

La principal causa para explicar esta tendencia, que es compartida por la mayoría de los países de América Latina, incluyendo a Uruguay, apunta al incremento del número de delitos relacionados con drogas cometidos por mujeres como estrategia de supervivencia, muchas veces en formas de micro narcomenudeo y con situaciones sociales apremiantes como contexto.

En los últimos tiempos se han adoptado leyes que han expandido los tipos penales, captando en la figura penal más conductas y agregando mayores penas y quitando beneficios o posibilidades excarcelatorias o de medidas alternativas por la sola vinculación del delito a la droga, aunque el mismo fuera en una modalidad de muy baja

intensidad o peligrosidad. Este mayor punitivismo, que sobrecarga la función del sistema penal como herramienta de guerra contra las drogas perdiendo por momentos de vista otras herramientas sociocomunitarias posibles, implica la captación penal de más mujeres, al ser los vinculados a las drogas los de mayor incidencia en la población femenina.

Estos números deben evaluarse, no en cifras totales sino en cifras porcentuales, es decir que proporcionalmente, el porcentaje de mujeres encarceladas por estos delitos es mayor que el de varones. Paradojalmente, esto no ha incidido en un daño severo a las cadenas de tráfico de estupefacientes ya que las mujeres habitualmente ocupan los eslabones más bajos por lo que son fácilmente sustituidas por otras mujeres sin alterar en mayor medida el negocio. Mientras tanto, como daños colaterales, la afectación de las muy vulnerables familias y núcleos de crianza de muchas de esas mujeres, es profundiza. Sin dudas, un tema complejo que requiere de un enfoque global, holístico, basado en la multicausalidad de su emergencia para poder responder con medidas que no ahonden la exlusión y generen nuevas violencias y abandonos.

Este nuevo empuje de mujeres que llegan a nuestras cárceles por delitos de drogas, en buena medida vinculados al micro narcomenudeo, repercute en las posibilidades de rehabilitación del sistema, no preparado para albergar este creciente número de mujeres así asistir a su entorno social, muy frecuentemente con un número de hijos que supera el promedio nacional y con otros familiares a su cargo.

En estos casos, la pena atraviesa a su destinataria, y termina golpeando a otros, aún sin que sea esa la finalidad del legislador, siendo iatrogénica ya que en muchos casos es más lo que daña que lo que cura.

El principio de no trascendencia de la pena, apunta a que las misma deben ser resocializadoras y que no deben alcanzar destructivamente a otros no involucrados en el hecho sancionado.

Esta trascendencia de la pena no es analizada generalmente por los organismos encargados de dictar sentencias ni por las instituciones que se ocupan de la privación de libertad, dificultados por el desborde de casos que deben gestionar, para pensar en perspectiva de lógica pública y trabajar en una lectura amplia y sistemática de la normativa, que integrando toda la normativa del sistema internacional de los derechos humanos, evite esos efectos sobre terceros vulnerables.

El informe WOLA recomienda el desarrollo e implementación de políticas de combate a delitos relacionados con drogas que contengan perspectiva de género como forma de paliar el impacto en las familias y en la sociedad en su conjunto. En este sentido el informe apunta a observar con detenimiento la situación de estas mujeres, atravesadas

por diferentes interseccionalidades como la pobreza, la falta de educación, la maternidad.

En esta línea, en diciembre de 2020, varias organizaciones de la sociedad civil con actuación internacional -(Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC, siglas en inglés), Elementa DDHH, A.C., Plataforma NNAPES, Washington Office on Latin America (WOLA), EQUIS Justicia para las Mujeres, Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - presentaron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos un documento en favor de la aplicación de la perspectiva de género para las mujeres en privación de libertad.

El documento distingue los casos de mujeres embarazadas, en período de lactancia y posparto, hijas e hijos que viven en la cárcel con sus madres y mujeres trans, por entender que se trata de grupos de mayor vulnerabilidad que deben ser atendidos teniendo en forma diferencial para cumplir con los principios de igualdad y no discriminación.

Asimismo, 10 años después de la adopción por Naciones Unidas, de las Reglas Bangkok, específicas para el tratamiento de las mujeres reclusas, aún muchos Estados no han podido dar cabal cumplimiento a las mismas.

Por otra parte, el incremento de políticas más punitivas para combatir los delitos vinculados a las drogas no han tomado en cuenta la especial condición de estas mujeres que se han visto involucradas penalmente al verse encerradas en un círculo perverso de violencia de género, personas a cargo y falta de oportunidades laborales. Muchas de ellas han sido captadas por redes de narcotráfico que les ofrecen dinero "fácil" o han sido coaccionadas en el marco de relaciones de pareja violentas. Resulta difícil que puedan exteriorizar las amenazas recibidas al formar parte de este tipo de vínculos enmarcados en la coerción.

Por todo esto, la implementación de las Reglas Bangkok no puede efectivizarse desde una perspectiva de política criminal que esté recargada en la punición como arma disuasoria, sin tener en cuenta que la misma no es suficiente para impedir acciones basadas en la desesperación económica, la angustia por la sobrevivencia y condiciones extremas de exclusión.

Para acceder a la igualdad de género es necesario que la legislación penal observe estos aspectos y que los Estados acompañen con renovadas políticas públicas alineadas con esta perspectiva. Los apoyos a la salud mental para eliminar la dependencia a las drogas y abordar las situaciones de violencia de género o intrafamiliar son imprescindibles si lo que se busca es solucionar el problema. Lo mismo puede decirse de las políticas necesarias para combatir silenciosos flagelos de manipulación sobre las mujeres que se vinculan a su comisión de delitos vinculados a la comercialización ilegal de sustancias: la

explotación sexual, la trata de personas, el abuso y ecplotación sexual infantil y adolescente. Sin ello, el aumento del punitivismo agranda el problema y no es parte de la solución.

Las medidas penales y las mujeres

Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2011, luego de décadas de evolución normativa en el sistema internacional de los derechos humanos, constituyen uno de los primeros hitos para pensar en clave de derechos de las mujeres el particular fenómeno social de la privación de libertad.

No es casualidad, es para reflexionar y para generar políticas públicas en ese sentido, que este instrumento internacional ya incluye en el set de herramientas disponibles, de manera equiparada en importancia a la prisión, a las medidas alternativas. Quizás asumiendo que buena parte de la transgresión femenina obedece a situaciones de deprivación, desesperación y acciones de supervivencia frecuentemente influida por contextos de manipulación mayoritariamente masculina.

El “modo” y espíritu de las Reglas de Bangkok implican intervenir para no reproducir estereotipos que perpetuen la desigualdad. Así, es importante que no se reproduzcan roles que impliquen inequidades entre hombres y mujeres que pueden hacerse más evidentes en la distribución de tareas asignadas, en las oportunidades ofrecidas e incluso, y en forma sutil, en comportamientos de subordinación o dominación basados en estereotipos de género.

Esta mirada sobre la reclusión femenina es un patrón cultural que afecta a decisores públicos pero también, en el terreno concreto, al personal que trabaja en las cárceles. Tampoco son ajenas a ella las propias mujeres presas que asumen roles de dependencia respecto a sus parejas, algunas también privadas de libertad, o internalizan sentimientos de culpa por no haber cumplido con el rol asignado como "cuidadora" familiar.

La preocupación por haber desatendido la crianza de hijos e hijas o el castigo que otros miembros de la familia le imponen son muy diferentes a los que se imponen a los varones padres que se encuentran presos. Poco importa que el delito cometido por mujeres en la gran mayoría de los casos sean acciones ligadas a una desesperada estrategia de supervivencia o vinculadas a una relación de poca autonomía o sujeción con su pareja.

A esto se agrega la condición de grupo minoritario en la que se encuentran las mujeres en todos los sistemas penitenciarios: son menos del 10% de la población reclusa. Como en una especie de tercera transgresión (a la ley penal, al comportamiento esperado y a la cultura carcelaria que invaden) este grupo se encuentra en un lugar tradicionalmente pensado para varones y cuya organización y cotidianeidad está estructurada con parámetros masculinos. No se tienen en cuenta sus necesidades específicas y menos aún cuando son sólo un sector o pabellón dentro de una cárcel masculina. En la mayoría de los casos, a las mujeres se las recluye más, se les retacea la salida al patio o los espacios más abiertos en los cuales se ubica a los hombres. No sólo los sistemas están más acostumbrados a lidiar con temas de violencia entre varones sino que necesitan pensar estrategias que abarquen a la mayoría. La desventaja de ser pocas ha provocado que se las aloje en lugares reducidos, con escasa comunicación con el exterior y muy limitadas posibilidades de progresividad o de movimiento.

En nuestro país, salvo la Unidad N° 5 o la Unidad N° 13 Las Rosas que cuentan con más de un área para distribuir a las mujeres, el resto de las unidades del interior están compuestas por uno o, a lo sumo, dos sectores para alojamiento, lo que anula la posibilidad de progresividad y es un factor de desmotivación para las mujeres internadas. Esto hace que si una interna tiene un problema de convivencia con otra o alguna otra incompatibilidad, su única alternativa sea un traslado de cárcel, agravado por el hecho de que no hay cárceles en todos los departamentos. El traslado, para cualquier persona privada de libertad se convierte en un castigo adicional, particularmente para los más pobres. La imposibilidad de que otros miembros de la familia concurran a otro departamento a visitarlas y, fundamentalmente, la dificultad para que les lleven a sus hijos e hijas, transforma el traslado en un serio problema y se profundiza la disolución de los vínculos familiares. En el nuevo destino deben "comenzar de nuevo" intentando adaptarse al entorno, conseguir formar parte de comisiones laborales o estudiantiles, y luchar por las pocas actividades que se ofrecen.

Por otra parte, la posibilidad de que las internas queden embarazadas, teniendo en cuenta que la mayoría de ellas son mujeres jóvenes en edad de procrear, constituye siempre un "problema" más para el sistema, acotándose el contacto entre varones y mujeres en las cárceles mixtas, prevaleciendo siempre los espacios para el uso de los varones. Como ejemplo de ello, en algunas cárceles se procura que a la hora de patio de los varones, las internas se encuentren encerradas ya que pueden generarse vínculos que deriven luego en fricciones entre varones. Este manejo de las masculinidades deriva en un encierro mayor para mujeres que para varones en cárceles mixtas, en su exclusión de tareas al aire libre como la chacra, patios abiertos o incluso de otras como la cocina, relegando a las mujeres a tareas de limpieza o cocina en su propio pabellón.

Otro punto a tener en cuenta es la gran cantidad de mujeres que ingresan droga u objetos prohibidos a los establecimientos carcelarios introducidos en su cuerpo. Muchas

relaciones de dominación entre varones y mujeres se siguen una vez que el varón se encuentra recluido y exige a la mujer que le ingrese determinados bienes para su uso o trueque adentro de la cárcel. Esta forma de exponer a muchas mujeres a un procesamiento o una privación de libertad de ellas mismas, tiene nefastas consecuencias familiares y personales para estas mujeres. En algunos de estos casos, el varón era el proveedor del sustento familiar y al estar privado de libertad la familia queda sin ingresos. Algunas mujeres con escasa formación y nula experiencia laboral no encuentran salida a esta situación y también terminan haciéndose cargo de un "negocio" familiar. Para enfrentar este problema es importante que las instituciones estatales tengan en cuenta otras herramientas para proporcionar alternativas a estas familias y no únicamente la vía judicial. El encarcelamiento de estas mujeres traslada la condena a los hijos e hijas que deben pasar a vivir con otro familiar que se haga cargo o en una institución de acogida.

Para controlar esta situación las cárceles han implementado diferentes sistemas de registro al momento en que los visitantes ingresan a la cárcel. En el caso de las visitantes mujeres se las somete a una revisación exhaustiva y diferente a la que se somete a los hombres, aunque también los varones puedan ingresar objetos en su cuerpo. El uso de medios tecnológicos de revisación no sustituye actualmente el registro personal y además en la mayoría de nuestras cárceles no hay escáneres o los hay sólo para los bultos. La forma en que el mismo se realice reviste gran importancia: el trato humano por parte de funcionarias y de visitantes es una obligación y un derecho de todas las personas que no debe olvidarse así como la importancia que las visitas revisten para mantener el buen clima de convivencia dentro de las prisiones.

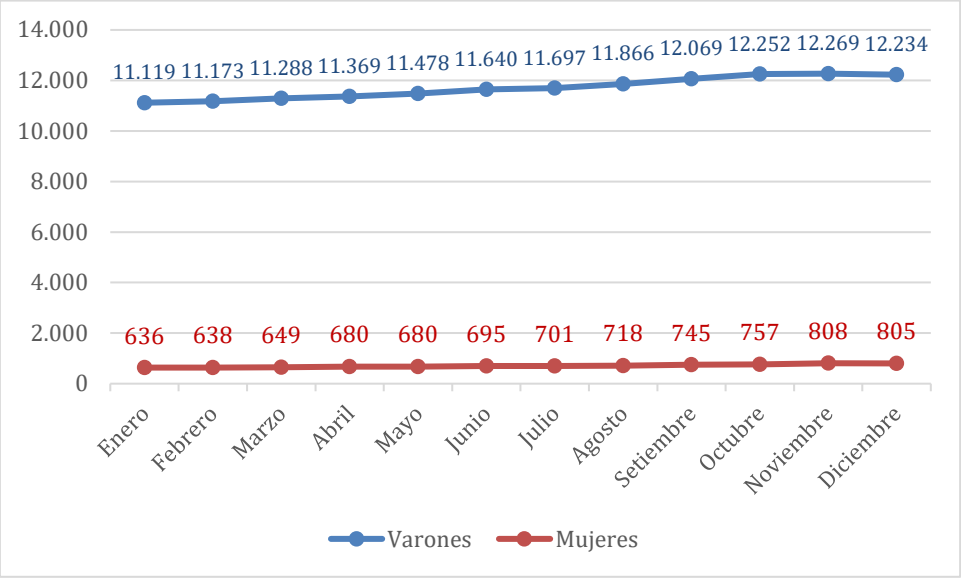
En cuanto a los derechos de salud sexual y reproductiva es muy infrecuente que se realicen controles de rutina de mamografía y Papanicolau de igual forma que se indica rutinariamente en los centros de salud nacionales. Es destacable que en 2020 se reforzaron las acciones en esta dirección, tanto desde el Servicios de Atención a las Personas Privadas de Libertad de ASSE (SAI PPL) como fruto de un convenio entre el Ministerio del Interior, la organización Nada crece a la Sombra, el Sindicato Médico y la propia ASSE. En cuanto al acceso a métodos de anticoncepción, en general se realiza la colocación de implante subcutáneo o se brinda otro método. Respecto a la posibilidad de realizar una interrupción voluntaria del embarazo el tema se maneja con cierta discreción por parte de algunos operadores de la salud: algunos refieren que debido al estigma que las mujeres que cometen delitos contra sus hijos tienen dentro de la población carcelaria, no está bien visto informar sobre el tema.

La perspectiva de género para observar las cárceles se focaliza habitualmente en las cárceles en las que se alojan mujeres. Esto no debe hacer olvidar la situación de aquellas personas transgénero o con una identidad de género no heteronormativa que habitan también las cárceles de varones, así como el tratamiento de no discriminación que se

debe brindar a las visitas y en general los criterios con los que se diseña el prespuesto, trabajos, funciones o actividades dentro de los establecimientos de reclusión. Si consideramos que el grupo de mujeres privadas de libertad es minoritario y poco visibilizado, mucho más aún lo es el grupo de personas recluídas con otras identidades de género. En general, y nuestro país no es la excepción, en aras de brindar una mayor protección a este grupo, se le terminan de hecho escatimando posibilidades de acceso a actividades y se les confina en un sector de la cárcel. Se trata de un grupo muy vulnerable, que puede ser víctima de abuso sexual o de discriminación, cuya salud en general está más deteriorada que el grueso de la población y que posee escasas herramientas educativas para reinsertarse una vez que sale en libertad. Debido a que sólo pueden alojarse en módulos especiales en muchos casos, el traslado a otra unidad es vivido como un derrumbe extremo y puede ser tomado como una amenaza a su seguridad. Es fundamental que los centros de reclusión no perpetúen la discriminación que en su gran mayoría han sufrido estas personas y respeten las vivencias personales respecto al género tal como lo establecen los Principios de Yogyakarta.

El trabajo sobre los conceptos de masculinidad debería incluir todas las cárceles, incluyendo personas privadas de libertad y funcionarios, a los efectos de que la perspectiva de género sea transversal. Lo mismo puede decirse de la necesidad de sensibilizar y orientar a los varones presos en todo lo que respecta al desarrollo de su paternidad, muchas veces afectada por la privación de libertad, que se suma a adversidades y problemas ya pre existentes, lo que multiplica la necesidad de intervención y orientación en el punto.

GRÁFICO 11: Evolución mensual del total de varones y mujeres viviendo en prisiones en 2020.



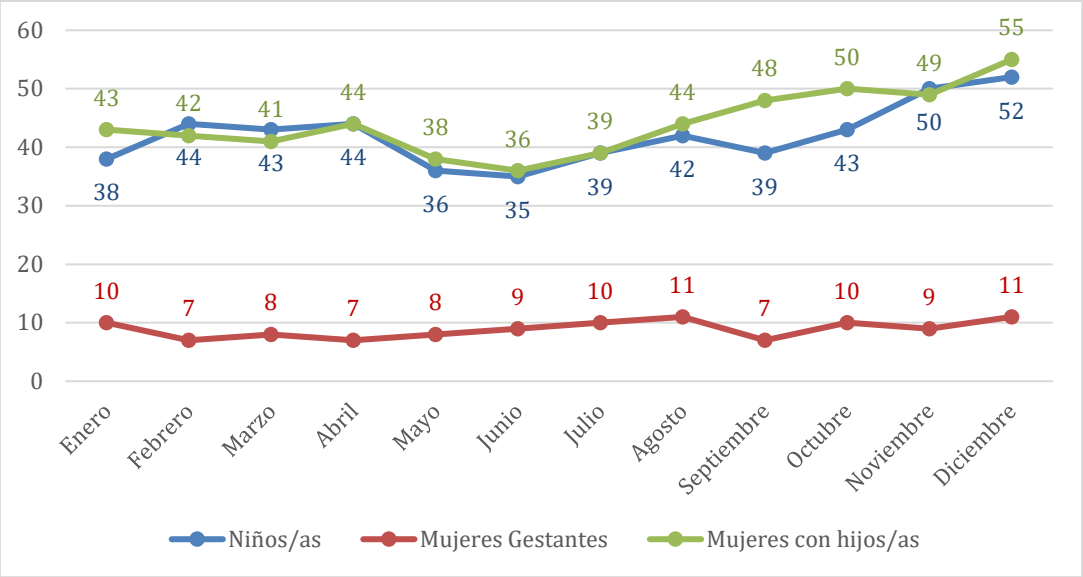
Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior.

Madres con hijas e hijos en la cárcel

La oficina del Comisionado Parlamentario, en informe especial de enero 2021 puso el foco nuevamente, como ya lo había hecho en 2016, en una tema que si bien no abarca a una población numerosa, puede ser indicativo de la sensibilidad y eficiencia con que el país atiende una delicada realidad: las madres presas con hijos e hijas viviendo en la cárcel con ellas.

En el 2020 hubo en promedio 48 niños y niñas viviendo con sus madres en 10 unidades penitenciarias. 22 de ellos estuvieron alojados en la unidad 9 de mujeres con hijos, 10 en la unidad 20 de Salto, 8 en Soriano y el resto se distribuyó en otras unidades del interior. En el 2020 hubo en promedio en el sistema penitenciario unas 44 mujeres madres viviendo con sus hijos e hijas en prisión y hubo 13 mujeres embarazadas.

GRÁFICO 12: Evolución mensual de niños/as, mujeres gestantes y mujeres madres con sus hijoas/as viviendo en prisiones



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

Si bien cuantitativamente, los casos son acotados, el tema es complejo y exige que se trate de forma detallada y multidimensional. La respuesta a la pregunta de si es mejor que el niño o niña esté afuera de la cárcel, con otro familiar o en una institución, o adentro junto a su madre no tiene una única respuesta. Esto depende de la situación de cada madre, de cada familia, de cada niño o niña, de cada centro carcelario o de variados factores que pueden hacer la diferencia en el caso concreto. Además puede ser una decisión revisable en el tiempo, teniendo en cuenta circunstancias cambiantes de la vida de las personas y de las instituciones.

En los casos en que la permanencia junto a la madre sea la opción elegida algunas experiencias indican que el establecimiento carcelario debería contar con espacios adecuados para los niños y niñas, hacer posibles las visitas familiares de otros hijos e hijas, contar con áreas al aire libre, actividades educativas y recreativas, espacios en los que el trato pueda ser cercano entre funcionarios y las personas que habitan en la cárcel, establecimientos pequeños alejados de cárceles de adultos, posibilidad de que los niños y niñas puedan intercambiar con otros de su misma edad pertenecientes a otros ámbitos, atención integral de su salud física y emocional, entre otras consideraciones.

Si bien la situación es cambiante, todo indica que la población penitenciaria viene aumentando con un ritmo creciente, aunque variable en su intensidad, que incluye también a las mujeres y al sub grupo de aquellas que tienen hijomenores de 4 años sin otra opción de crianza. La situación es de extrema importancia. Salvo excepciones, estas mujeres suelen ser madres muy jóvenes, autoras de delitos que forman parte de estrategias de supervivencia autodestructivas, vinculadas a situaciones de dominación o sujeción que derivan en su trasgresión penal, con varios hijos a cargo, con largas cadenas de adversidades y mayoritariamente vinculadas al microtráfico de sustancias ilegales, en diversas modalidades comisivas. Siendo la rehabilitación, según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y nuestra Constitución, el objetivo y sentido de la ejecución penal, la intervención en esta área es especialmente exigente, ya que refiere no solamente a la madre sino también al niño vinculado a ella, que por carencias ineludibles debe acompañar a la madre a la prisión.

Teniendo presente que la población de este segmento también va a seguir aumentando, existiendo a veces listas de espera para el ingreso, entendemos que es necesario tomar medidas que a la vez de asegurar a quien transgredió, se le permita rehabilitarse y criar a sus hijos a cargo, de manera que la ejecución penal no se vea una causa de daño para el niño, dada la particular fragilidad de las redes neuronales en formación en los primeros meses de vida, donde el estrés, la inestabilidad y la falta de un marco afectivo estable son causal de daño cognitivo, salud mental y ruptura de la capacidad futura de empatía.

En 2016 presentamos al Parlamento y a las autoridades del Ministerio del Interior un informe planteando el tema y recomendando el inicio de acciones para generar espacios de rehabilitación que pudieran recibir también niños con sus madres cuando la falta de alternativas o razones de seguridad impidieran otras alternativas.

Ahora, la actual situación, agrega nuevos motivos para avanzar en la implementación de nuevos contenidos programáticos en esta particular faceta de la ejecución penal.

Son claros los perjuicios que implica para un niño de días o semanas no tener un marco de crianza adecuado, el que naturalmente debe ser junto a su madre o en otras opciones

familiares cuando es posible. Cuando ello solo es posible en espacios que implican un riesgo a la salud del niño o condiciones peores que las que tendría estando junto a su madre aún en un establecimiento con restricciones a la libertad ambulatoria de los adultos, la ejecución penal debe abrirse hacia una dimensión que permita cumplir las dos finalidades normativas: la rehabilitación de la madre y el interés superior del niño: el acceso a condiciones de crianza lo más adecuadas posibles.

Lass Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes, Reglas de Bangkok, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas con activa participación y voto de Uruguay, normas referentes en la materia en el sistema internacional de los derechos humanos, que si bien no tienen naturaleza convencional tienen una reconocida densidad como normas referentes para la incorporación de los principios de derechos humanos en los ordenamientos nacionales, señalan la pertinencia de encontrar alternativas a la prisión cuando el interés superior del niño esté en juego.

Vale la pena detenernos en las siguientes normas: Regla 2: 2.2. "Antes de su ingreso o en el momento de producirse, se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior de los niños". Regla 4: "En la medida de lo posible, las reclusas serán enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados". Regla 49: "Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos". Regla Regla 50: " Se brindará a las reclusas cuyos hijos se encuentren con ellas el máximo de posibilidades de dedicar su tiempo a ellos". Regla 52: "1. Las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la legislación nacional pertinente. 2. Toda decisión de retirar al niño de la prisión debe adoptarse con delicadeza, únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado y, en el caso de las reclusas extranjeras, en consulta con los funcionarios consulares. 3. En caso de que se separe a los niños de sus madres y sean puestos al cuidado de familiares o de otras personas u otros servicios para su cuidado, se brindará a las reclusas el máximo posible de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, cuando ello redunde en el interés superior de estos y sin afectar el orden público".

Asimismo, cabe anotar que sobre la temática el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación han mostrado gran proactividad institucional, desarrollando múltiples acciones, tendientes a humanizar los contextos de ejecución penal y teniendo

muy particularmente en cuenta las situaciones en que hay menores de edad, tendiendo a arbitrar soluciones personalizadas y capaces de atender las situaciones caso a caso con medidas ajustadas a los emergentes. En ese sentido, el "Protocolo de atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situaciones de privación de libertad" aprobado en agosto de 2016 por el Ministerio del Interior, con participación de representantes de varias carteras ministeriales, organismos de infancia y del Poder Judicial, estableció principios y líneas de trabajo para que las situaciones que involucraran niños tuvieran personalizada respuesta institucional.

La sensibilidad del legislador en el tema es notoria en el art. 228 de la ley 19.293, Código de Proceso Penal, donde la situación de lactancia del hijo de la madre prevenida es particularmente tenida en cuenta para la disposición de la prisión preventiva.

Nos resulta preocupante la existencia actual de casos, y la muy probable aparición de nuevas situaciones similares, de mujeres privadas de libertad que no tienen condiciones sociales, familiares o materiales donde dejar a sus hijos para una adecuada crianza al entrar en prisión. No existiendo cupos en las actuales unidades destinadas a madres con hijos a su cargo, existiendo una obligación del Estado de atender el interés superior del niño y la rehabilitación de la madre, entendemos es pertinente se tomen con urgencia las medidas administrativas e institucionales necesarias en el Instituto Nacional de Rehabilitación, en articulación con los organismos sociales de infancia, a los efectos de generar nuevos cupos con un programa de pequeñas unidades penitenciarias especializadas en este cometido.

Asimismo, donde el interés superior del niño indique que debe estar en contacto con su madre y no existiendo otras opciones de crianza, hemos convocado a que todos los actores institucionales intervinientes tengan presente la normativa internacional de derechos humanos y su lectura concordante con las normas nacionales penitenciarias, tomar las medidas necesarias para permitir cuando corresponda una prisión domiciliaria asistida, u otras modalidades o dispositivos, atendiendo caso a caso, según sus circunstancias y de acuerdo a lo legalmente previsto, de manera que sin romper el binomio madre hijo/a que no encuentra alternativa de crianza, la mujer con prisión preventiva o condena pueda recibir tratamiento de rehabilitación y asistencia social en el ámbito no carcelario que se disponga, valorándose siempre su situación personal y judicial.

Niñas y niños con referente adulto privado de libertad y el interés superior del niño

El interés superior del niño, tal como está plasmado en las normas nacionales e internacionales resulta en muchos casos difícil de implementar. La dificultad reside en la forma en que este interés se debe interpretar y quien o quienes deben hacerlo. La

situación de los niños y niñas cuyos referentes adultos están privados de libertad no debería ser diferente a la de los demás ya que ellos y ellas no sólo no han cometido ningún delito sino que además, deben ser tratados como todos los demás y merecen que se tomen todas las consideraciones al momento de velar por su desarrollo integral.

En este sentido, al momento de considerar la pena de estos adultos referentes, los decisores deben recordar que los intereses y la vida de estos niños y niñas se verán alterados y que la pena trasciende a los vínculos familiares dependientes, fundamentalmente a los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, antes de emitir una sentencia condenatoria, de privación de libertad o de otra medida alternativa a la prisión, el Estado, del cual también forma parte el Poder Judicial y el Ministerio Público, deben hacerse cargo de considerar esta particular situación. No es admisible que el Estado agrave la situación de estos niños, niñas y adolescentes al descuidar este aspecto o al no reparar o prevenir el daño al bienestar material y emocional de estas personas. Si bien numerosos estudios han llamado la atención de la invisibilidad de este grupo, aún siguen siendo ignorados en la mayoría de los casos en la medida en que no integran las tres partes tradicionalmente tenidas en cuenta: el delito, la víctima y la sociedad (Giacomello, 2014: 115).

Su interés superior debe ser, aunque suene redundante, superior. Esto es, debe colocarse por encima de otras consideraciones. Su derecho a ser escuchado, ya sea a través de su voz o de un representante, debe respetarse fundamentalmente en decisiones que afectan significativamente sus vidas y su desarrollo físico y emocional. No hacerlo es una vulneración de las normas y también de sus derechos.

En la imposición de las penas a los adultos referentes significativos de estos niños, niñas y adolescentes, debería siempre analizarse la posibilidad de la aplicación de medidas alternativas a la prisión y en caso de que esto no fuera posible, las autoridades, en consonancia con este interés superior del niño, deberían priorizar las cercanías al domicilio. Esto facilita el mantenimiento de lazos familiares, entendiendo también este aspecto como una de las metas a no perder de vista para el egreso de la persona encarcelada con lo cual el beneficio alcanza a ambas partes y también al Estado que deberá invertir menos recursos humanos y materiales una vez que la pena finalice. Los costos económicos y más aún los sociales de la desvinculación familiar no son generalmente tenidos en cuenta en ningún balance presupuestal.

Tal como dice nuestra Constitución en el art. 40. *"La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad."*. En el caso de la privación de libertad, el derecho a mantener estos vínculos familiares, tanto de los referentes adultos encarcelados como de los niños, niñas y adolescentes debería ser tenido en cuenta. Ya sea que existan otros familiares o de que el referente significativo encarcelado sea el único integrante de la

familia de ese niño, niña o adolescente, este aspecto debería ser determinante, escuchando su voz por estar implicados y teniendo en cuenta las consideraciones de cada caso particular. La destrucción del vínculo materno-filial, en el caso de que sea debidamente evaluado como positivo, se transforma en una condena más que se añade a la pena de privación de libertad y trasciende a los hijos e hijas.

Finalmente, tal como señala experta italiana Corina Giacomello: resulta imprescindible que al momento de las decisiones quienes deben tomarlas se hagan la siguiente pregunta: *"¿He aplicado todas las medidas e instrumentos disponibles para garantizar los derechos de la mujer involucrada, el interés superior de la niñez, la no trascendencia de la pena y así favorecer el proceso de reinserción social?"*

……..

V. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

- **Encierro.** La falta de funcionarios y programas socioeducativos hace que en varios establecimientos muchos internos permanezcan días y hasta semanas sin salir de sus celdas y sin acceder a actividades.
- **Extorsiones.** La debilidad socioeducativa de la convivencia en muchas unidades, sobre todo en las metropolitanas, hace que la extorsiones, amenazas y copamientos de celdas, muy vinculadas a las deudas contraídas por consumo de sustancias o su comercialización, se vuelvan habituales, generándose una serie de agresiones en cascada que hacen inmanejable la convivencia.
- **Tratamiento.** Pese a que es muy alto el porcentaje de privados de libertad con serios problemas de consumo, son insuficientes los programas o acciones terapéuticas para disminuir o superar las adicciones.
- **Funcionarios.** Es extrema la carencia de funcionarios, lo que va en detrimento de la seguridad y de las actividades de rehabilitación. Muy en particular, la falta de personal técnico y operadores, genera que los internos no puedan progresar en el sistema en base a la superación de sus propias realidades.
- **Hacinamiento**. La superpoblación afecta a todo el sistema y el hacinamiento es crítico en muchas cárceles, generando condiciones inhumanas que bloquean todo tipo de acción de rehabilitación.
- **Planes de Tratamiento.** Son muy pocas las unidades que elaboran un Plan Individual de Tratamiento para cada interno, según establecen las “Reglas Mandela”.
- **Salud mental.** Es insuficiente la cobertura de salud mental y es notorio que hay una gran cantidad de internos que, aún siendo imputables en el delito cometido, tienen una afectación que requiere asistencia permanente en un centro especializado en la problemática psiquátrica.

- **Defensa pública.** Son insuficientes los recursos humanos, logísticos y tecnológicos con que cuenta la Defensa Pública del Poder Judicial para asegurar el derecho a la defensa de las personas privadas de libertad que no tienen recursos -la amplia mayoría- para pagar un profesional privado.
- **Información.** Son muy ineficientes los servicios de información que existen para las familias en las unidades o en el Instituto Nacional de Rehabilitación - información sobre requisitos y mecanismos de las visitas, situación de los internos ante una emergencia, orientación social- lo que genera innecesarias tensiones.
- **Visita**. En especial en las cárceles de grandes dimensiones, tanto los mecanismos de ingreso como los espacios de visita son inadecuados, inhóspitos y poco amigables para el encuentro familiar, debiendo ser este uno de los factores de reinserción.
- **Información.** Si bien el sistema penitenciario está generando en su base de datos un importante caudal de información, muy valioso para la generación de políticas, la falta de equipos técnicos suficientes en el INR para su procesamiento y proyección impide el desarrollo y aplicación práctica de los mismos.
- **Asistencia familiar.** Las unidades penitenciarias no cuentan con equipos que trabajen sobre la realidad familiar de los privados de libertad.
- **OSLA desbordada**. La Oficina de Seguimiento para la Libertad Asistida carece la mínima dotación de recursos técnicos para realizar su estratégica tarea de primera atención ante medidas alternativas a la cárcel.
- **ASSE.** La Administración de los Servicios de Salud del Estado sigucubrire sin cubrir todas las unidades penitenciarias, lo que lleva a que Sanidad Policial siga prestando servicios en varias unidades por fuera de sus cometidos naturales de asistencia a la policía.
- **Educación**. La demanda educativa supera ampliamente a los cupos disponibles en todas las áreas.
- **Emprendimientos productivos, emprendedurismo.** No se ha desplegado en las unidades penitenciarias una pauta consistente sobre el impulso a dar a los emprendimientos productivos o nuevas actividades laborales de los internos de diversa índole, según la nueva normativa sobre el rol del trabajo.
- **Sala hospitalaria penitenciaria.** La sala penitenciaria del Hospital Saint Bois, donde son asistidos internos luego de internaciones hospitalarias complejas, es físicamente inadecuada y genera un contexto deprimente para sus pacientes y en algunos lugares hasta inhumano, pese a los esfuerzos médico asistenciales que su personal realiza.
- **El Módulo 12.** Albergando una población heterogénea en sus cuatro alas -una psiquiátrica a cargo de ASSE, otra sanitaria, otra de internos con situaciones complejas que requieren contención temporal y otra de alta seguridad, se trata de un módulo que requiere una definición institucional de su uso, siendo clave

para ello, tal como han sostenido diversos jerarcas de la salud, definir un lugar adecuado de atención para la población con trastornos psiquiátricos fuera del sistema penitenciario.

- **Violencia institucional.** Hemos constatado diversas situaciones de violencia institucional (uso de la violencia de manera ilegal sobre los privados de libertad) fruto de malas capacitaciones, personal sin calificación, agotado o desbordado por la sobrepoblación creciente. Hemos denunciado puntualmente estas situaciones ante el INR y/o la Fiscalía e iniciado un Registro propio para los casos de denuncia con identidad reservada.
- **Presupuesto.** Los rubros dispuestos en la Ley de Presupuesto para el INR, tanto en inversiones como en gastos de funcionamiento y en la provisión de nuevos cargos, es totalmente insuficiente para las carencias existentes y para una demanda creciente debido al aumento de población constante.
- **Trabajo no decente.** Siguen siendo cientos los presos que realizan tareas de todo tipo que sostienen las unidades penitenciarias (cocina, mantenimiento, construcción de celdas, puertas paredes, limpieza de cloacas, arreglos generales, construcción de aulas y talleres, etc) sin tener un pago mínimo por su tarea (peculio), una certificación y a veces realizando la tarea en condiciones totalmente inadecuadas y sin los elementos básicos de seguridad o propios para la tarea, en circunstancias que en la sociedad serían severamente observadas por las autoridades fiscalizadoras del trabajo decente.
- **Infraestructura desbordada**. La sobrepoblación y la falta de mantenimiento constante, hace que en muchas unidades existan problemas endémicos de suministros elementales como el agua y una segura provisión de electricidad.
- **Pobreza.** Un porcentaje importante, no evaluado sistemáticamente pero que observadores calificados estiman en no menor al 25%, no recibe visitas ni paquetes de alimentos o ropa, lo que genera situaciones críticas de vida para los internos, en especial en invierno.
- **Egreso.** La preparación para el egreso es todavía de baja cobertura, los internos vuelven a la libertad sin orientaciones ni guía de recursos y el acompañamiento y orientación post liberación es todavía débil, en especial en el interior del país**.**

VI. BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS

- **Covid.** La primera ola de covid, en marzo de 2020, fue enfrentada con eficacia por las autoridades del Ministerio del Interior y SAI PPL de ASSE. Ya a fin de febrero SAI PPL tenía un Protocolo para el manejo de la pandemia con aislamientos y medidas de emergencia. Esta acción fue posible debido al diálogo y relacionamiento flexible que se estableció con los internos y sus familias, evitándose los estallidos que hubo en muchos países. A su vez, la segunda ola de covid, que llegó a las cárceles fuertemente en noviembre y diciembre de 2020, también se pudo controlar, existiendo un bajísimo índice de defunciones.
- **Vacunación.** La inclusión de la población penitenciaria entre las prioridades de vacunación por el MSP constituyó una buena práctica destacable a nivel mundial, ya que atendió una población vulnerable y que además podía ser un vector de transmisión con prontitud y eficiencia, siendo los privados de libertad uno de los colectivos que inicialmente registró mayores índices de vacunación.
- **Acciones de emergencia.** El INR realizó proactivamente diversas acciones de emergencia atendiendo carencias de infraestructura graves y la provisión de artículos de limpieza, higiene personal y habitación esenciales (producción de camas de madera, reparto de colchones, jabones).
- **COMCAR.** Pese a que el crecimiento de la población atendida lo desborda, la Unidad Nº 4 COMCAR ha avanzado en su subdivisión en cinco sub unidades, con una coordinación general. Pese a las carencias existentes, esta nueva estructura, promovida desde 2017 también por nuestra Oficina, ha permitido mejorar la gestión, dar a cada módulo o grupo de módulos una orientación más definida con equipos propios más estables y con líneas de trabajo sostenidas. La nueva estructura está siendo de gran importancia para enfrentar la grave superpoblación (aproximadamente uno cada cuatro internos del país están en esa unidad).
- **Presencia del MIDES**. El Ministerio de Desarrollo Social expresó y concretó su voluntad de introducir sus programas sociales dentro del sistema carcelario, en particular para el pre egreso y para la asistencia a las familias con ese fin, instalándose una oficina en COMCAR e iniciando trabajos en la cárcel de mujeres metropolitana, Unidad 5.
- **Salto Unidad 20.** La unidad penitenciaria de Salto enfrenta un serio problema de hacinamiento. Se han iniciado obras para aliviarlo pero la situación es muy compleja. En ese difícil contexto, es remarcable el trabajo técnico que se realiza en la unidad para mantener una buena convivencia, seguir mejorando el deteriorado edificio, crear nuevos espacios de alojamiento grupal y aumentar las plazas educativas. La unidad mantiene un diálogo abierto con las fuerzas vivas de la comunidad, buscando apoyos para superar sus dificultades,

constituyéndose en una referencia pese a la compleja situación de densidad que tiene.

- **Compromiso.** Es estimulante constatar en muchas unidades el compromiso, esfuerzo y dedicación que muchos funcionarios penitenciarios, de los diversos escalafones, policías, operadores, técnicos, administrativos, vuelcan a su tarea, en especial en momento críticos de la pandemia y muy en particular en aquellos sectores del sistema más carenciados, más deteriorados y hacinados. Es notable ver a funcionarios que, yendo mucho más allá de sus estrictas obligaciones contractuales, organizaron campañas de abrigo, buscaron donaciones, dedicaron horas no laborales para la confección de tapabocas, recuperaron sin ser su obligación directa espacios físicos y generaron nuevas formas de intervención con los internos para mejorar la convivencia. Hay una nueva generación joven de funcionarios que sin dudas sostiene un sistema que tiende a colapsar y que no fuera por ellos presentaría situaciones mucho más críticas, lo que no debe ser una excusa para no invertir en el área sino todo lo contrario, un aliciente para invertir y apostar a la rehabilitación.
- **Departamento de Género y Diversidad.** Esta unidad del INR sigue desarrollando una importante labor, aún debiendo superar resistencias en algunas unidades que no terminaron de incorporar la perspectiva de género y asumir el valor del aporte externo, aportando una insustituíbler perspectiva al sistema y realizando recomendaciones y acciones concretas que humanizan al sistema carcelario, territorio donde estas perspectivas y sensibilidades suelen ser difíciles de llevar adelante. Muy especial destaque merece la tarea que realizan con la población trans, a quien a partir de entrevistas individuales, se realiza un seguimiento y atención muy adecuado, aún dentro de las carencias generales que pueden tener los establecimientos, estándose logrando crecientes niveles de comprensión por parte de la población recluso de este colectivo tan vulnerable.
- **Centro de Formación Penitenciaria.** Esta unidad de formación técnica de todo el personal penitenciario, luego de una etapa baja intensidad durante los primeros meses de la pandemia, volvió a desarrollar importantes actividades de formación de operadores, técnicos, gestores y policías, en particular con el apoyo técnico de organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- **Justicia de Ejecución.** Son muy auspiciosas las resoluciones de varios Juzgados de Ejecución, en el sentido de, en cumplimiento del Código de Proceso Penal, proceder a la internación de personas con enfermedades, trastornos mentales o adicciones, en “establecimientos adecuados”, continentes y con tratamiento, para la atención de problemáticas específicas que no pueden ser atendidas en el contexto de privación de libertad carcelaria por motivos varios (justicia terapeútica).

- **Políticas sociales.** Varios organismos sociales han empezado a dar pasos para asumir o reforzar su competencia en el sistema penitenciario, en particular el Ministerio de Educación que por Ley de Presupuesto se obligó a llevar adelante un Plan Nacional de Educación en Cárceles y el Consejo Directivo Central de ANEP, que comenzará a reforzar su aporte de horas docentes y a evaluar la curricular de estudios en contextos de encierro.
- **Producción.** El INR desplegó acciones tendientes a aumentar la producción agrícola y los talleres (carpintería, herrería, construcción) en diversas unidades, tendiendo a una mayor generación de insumos alimenticios (productos agrícolas, tambo, etc), de funcionamiento de las unidades y de puestos de trabajo de los internos, siendo destacables las mejoras realizadas -en esta materia- en la Unidad 5 de Mujeres y varias unidades del interior del país, como Colonia, Salto, Rocha y Tacuarembó, las que recibieron por esta vía una importante inyección de actividad y motivación.
- **Legislación.** La incorporación de normas en la Ley de Presupuesto habilitó el trabajo de internos mediante peculio con empresas privadas, norma que puede aumentar el empleo, pero que requerirá seguimiento y controles para su adecuado funcionamiento.
- **Sociedad civil.** La experiencia de la organización socioeducativa Nada Crece a la Sombra, en particular en el COMCAR y en Unidad 5, mostró lo positivo de contar con organizaciones que desde afuera actúen como catalizadores para introducir acciones de promoción, educación, capacitación y asistencia, siendo también muy útiles para catalizar o mediar en el acercamiento de otros actores con capacidad asistencial en el sistema, siempre en el marco de normas y procedimientos establecidos y mecanismos de evaluación. Queda claro que la sociedad civil, a título diverso, tiene un importante rol y espacio dentro del sistema penitenciario si se aprovechan sus capacidades técnicas y vocaciones específicas.
- **Unidad 9, mujeres con hijos.** La unidad mejoró sus condiciones de habitabilidad y espacios y mantiene una atención personalizada de las mujeres con hijos a cargo que están bajo su custodia, participando también del intercambio con otros actores institucionales sobre el diseño de nuevos modelos de atención que no impliquen la institucionalización en un mismo lugar de una población masiva.
- **Pre egreso.** En COMCAR se construyó un sector de pre egreso, que funcionará con operadores penitenciarios y en un régimen de gran autonomía de los internos, que cocinan, limpian y gestionan el lugar a partir de una asamblea, lo que da a la intervención un corte terapeútico innovador.
- **Intervención técnica.** Fue muy positiva la intervención técnica puntual que se hizo en la Unidad 5 Centro Metropolitano de Mujeres en los sectores 3o. oeste y en el 5o., reforzándose allí el trabajo socioeducativo con las internas, en seguimiento de un informe de la Oficina del Comisionado Parlamentario y una

visita conjunta con Jueces de Ejecución. Este tipo de intervenciones puntuales, ante la falta de personal técnico puede colaborar a sobrellevar situaciones complejas .

- **Representantes y voceros**. El mantenimiento de delegados en varias unidades (! Punta de Rieles, 6 Punta de Rieles, 20 Salto) debe leerse y seguirse fomentando como un buena práctica democrática y de ciudadanía.
- **Actores externos.** Sigue en curso la buena práctica que permite que actores externos, como la Universidad de la República, realice actividades e investigaciones especializadas. (Facultad de Medicina, Escuela de Nutrición, Derecho, Psicología, Ciencias Sociales). También las tutorías universitarias permiten que los estudios terciarios lleguen a muchos internos e internas. Un camino que puede seguirse fomentando, ampliando y profundizándose a nuevas disciplinas y casas de estudio, investigación y promoción.

VII. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Educación

Las cifras de educación formal brindadas por INR no reflejan cambios significativos en la proporción de estudiantes durante el 2020 respecto al año anterior, la proporción de Marzo a Diciembre osciló entre 19% y 27% de estudiantes en lista. El promedio en este período muestra que el 23,9% de la población privada de libertad tuvo alguna actividad de educación formal, cifra muy similar a la del 2019. Hay una importante diferencia de género en la cobertura, mientras que en el promedio de este período el 22% de los varones estaba en lista en educación formal, en las mujeres este porcentaje ascendió a 57%.

Como se ha señalado en años anteriores, la presencia de actividades educativas varía en gran medida entre las unidades. Este año lamentablemente no contamos con información mensual desagregada entre unidades, aunque sí tenemos las cifras correspondientes al mes de Diciembre, que se detallan en el CUADRO 2.

La posibilidad de contar con información mensual o trimestral del año sobre cada unidad es muy importante para el seguimiento y monitoreo de esta y otras dimensiones del sistema penitenciario. Al promediar distintas mediciones del año no solo se integra una mayor cantidad de información de distintos momentos, sino que también se amortiguan los eventuales errores en reportes puntuales sobre cada unidad, o situaciones de alta o baja actividad por circunstancias especiales del período de tiempo en el que se toma el registro, pero que no reflejan la realidad del año. Teniendo esto en cuenta, se comentará a continuación la información disponible sobre las unidades, que corresponde a Diciembre del 2020.

CUADRO 2. Cantidad y proporción de estudiantes de educación formal (primaria, secundaria, terciaria y UTU) según Unidad a Diciembre.

UNIDAD	PROMEDIO MENSUAL DE ESTUDIANTES EN LISTA EN DICIEMBRE	CANTIDAD DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD A DICIEMBRE	% DE PERSONAS QUE ESTUDIAN EN EDUCACIÓN FORMAL
Centro de Ingreso (CIDDZM)	0	93	0,0
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	142	1.669	8,5
Nº 2 Chacra Libertad y Canelones	26	58	44,8
Nº 3 Libertad	129	1.023	12,6
Nº 4 Santiago Vázquez	375	3.598	10,4
Nº 5 Femenino	304	499	60,9
Nº 6 Punta de Rieles	247	461	53,6

Nº 7 Canelones	64	978	6,5
Nº 8 Domingo Arena	0	18	0,0
Nº 9 Mujeres con hijos (ex Molino)	23	28	82,1
Nº 10 Juan Soler	89	116	76,7
Nº 11 Río Negro	42	154	27,3
Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	186	649	28,7
Nº 13 Maldonado	135	918	14,7
Nº 14 Colonia	77	178	43,3
Nº 15 Cerro Largo	83	274	30,3
Nº 16 Paysandú	134	342	39,2
Nº 17 Lavalleja - Minas	116	181	64,1
Nº 18 Durazno	38	112	33,9
Nº 19 Florida	92	219	42,0
Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	86	495	17,4
Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Grande	69[52]	193	35,8
Nº 22 Rocha	21	110	19,1
Nº 23 Treinta y Tres	56	106	52,8
Nº 24 Soriano	125	372	33,6
Nº 25 Flores	0	27	0
Nº 26 Tacuarembó	87	168	51,8
Total	2.754	13.039	21,1

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior

En la zona metropolitana, al igual que en años anteriores, hay algunas unidades que continúan teniendo una proporción de cobertura de educación formal muy baja, rondando el 10%, como el Comcar, Libertad, Canelones y ahora también la unidad nueva de Punta de Rieles.

Tras la subdivisión del Comcar en cinco subunidades, es posible apreciar la heterogeneidad de la presencia de actividades educativas formales entre las subunidades. La Subunidad 4A (Módulo 8) destinada a personas con prisión preventiva, no tiene actividades educativas formales y la Subunidad 4D (Módulos 2 y 3) solo tiene un puñado de plazas que no llegan al 4% de la población que alberga. Por otro lado, la Subunidad 4E (Módulos 6, 7 y 9) tienen una cifra mucho mayor de personas realizando alguna actividad educativa formal, alcanzando el 28%. Finalmente, las Subunidades 4B (Módulos 10 y 11) y 4C (Módulos 4 y 5) tienen una proporción de personas estudiando que ronda el 10%, cifra similar al promedio de la unidad.

En la zona interior la unidad de Maldonado sigue teniendo una cobertura baja de educación formal con casi 15%, mientras que las unidades de Salto (17,4%) y Rocha

[52] Dato tomado de Auditoría del 04/11/2020

(19,1%) también presentan cifras relativamente bajas respecto a las demás unidades y a su propias cifras de años anteriores.

Cabe señalar también que según datos del INR, del total de personas inscriptas en plazas de educación formal de Diciembre de 2020, el 79% logró participar de más del 80% de las actividades.

Además de la educación formal, existen varios programas de educación no formal en cárceles, que se tratan de cursos o talleres brindados por diferentes instituciones (MEC - PAS, DSEJA, INEFOP y otros). En 2020 el promedio mensual de plazas de educación no formal fue de 1.309[53].

Los programas de educación no formal son de gran relevancia para el sistema penitenciario en tanto brindan una oferta de actividades flexible y variada ante una población que puede tener necesidades y posibilidades muy diversas para embarcarse en una propuesta educativa. Otra de las virtudes que ha tenido la implementación de estos programas es su continuidad en Enero y Febrero, meses en los que la presencia de la educación formal cae notoriamente en todas las unidades.

Trabajo

Según la información proporcionada por el INR, en el 2020 el 33,4% de la población penitenciaria realizó alguna actividad laboral en el mes. Esto representa una disminución de la cobertura respecto a 2019 (36,4%).

Es posible ver una disminución acentuada de la cantidad de personas realizando alguna actividad en los meses de Febrero (4.474), Marzo (4.059) y Abril (3.714), coincidentemente con la llegada de el COVID-19 al Uruguay. La cobertura aumentó levemente en los meses siguientes aunque aún a Diciembre no logró recuperarse a valores de años anteriores, alcanzando el 31,9% de la población (con 4.165 realizando alguna actividad laboral).

La proporción de internos/as realizando alguna actividad laboral varía en gran medida según la Unidad.

[53] Cabe acotar que se trata de “plazas” y no de personas porque una persona puede realizar más de una actividad y por lo tanto, ocupar más de una plaza, y a su vez, no es correcto sumarlas a las cifras de educación formal porque una misma persona puede participar de ambas ramas de la educación y se contabilizaría más de una vez.

CUADRO 3: Cantidad de personas que realizaron alguna actividad laboral en el mes (Promedio mensual del 2020)

UNIDAD	PROMEDIO MENSUAL DE PERSONAS QUE REALIZARON ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL	PROMEDIO MENSUAL DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	% DE PERSONAS QUE REALIZAN ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL
Centro de Ingreso (CIDDZM)	0	92	0,0
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	451	1.585	28,5
Nº 2 Chacra Libertad y Canelones	33	55	59,8
Nº 3 Libertad	197	1.034	19,1
Nº 4 Santiago Vázquez	1.180	3.522	33,5
Nº 5 Femenino	236	412	57,4
Nº 6 Punta de Rieles	324	479	67,5
Nº 7 Canelones	189	782	24,1
Nº 8 Domingo Arena	0	14	0,0
Nº 9 Mujeres con hijos (ex Molino)	16	23	68,8
Nº 10 Juan Soler	90	123	73,4
Nº 11 Chacra Canelones	82	167	49,3
Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	137	597	22,9
Nº 13 Maldonado	200	883	22,7
Nº 14 Colonia	94	148	63,5
Nº 15 Cerro Largo	62	257	23,9
Nº 16 Paysandú	90	286	31,6
Nº 17 Lavalleja - Minas	81	203	40,1
Nº 18 Durazno	78	118	65,9
Nº 19 Florida	122	199	61,3
Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	126	427	29,4
Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Grande	64	198	32,5
Nº 22 Rocha	48	120	40,1
Nº 23 Treinta y Tres	64	127	50,1
Nº 24 Soriano y Anexo Río Negro	157	349	44,9
Nº 25 Flores	4	38	9,6
Nº 26 Tacuarembó	73	180	40,6
Total	**4.171**	**12.414**	**33,6**

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior

La cobertura de personas que realizan alguna actividad laboral bajó en la mayoría de las unidades respecto a 2019, con la excepción de las unidades de Canelones, Colonia, Artigas, Río Negro, Soriano y Tacuarembó, dónde la cobertura aumentó levemente. En

el resto de las unidades, el descenso fue leve, a excepción de la unidad Nº 2 Chacra Libertad, Mujeres, Lavalleja, Durazno, Salto y Rocha, con descensos mayores a 7 puntos porcentuales. Se trata de unidades que ya venían previamente con niveles de actividad laboral relativamente altos y que quizás el aumento de la población, unido a las dificultades de la gestión por la pandemia, tornaron difícil mantener los niveles previos.

Aún pese a estos cambios señalados, las diferencias de niveles actividad laboral entre las unidades se mantiene relativamente similares a años anteriores. Se debe observar con atención que en la zona metropolitana, la unidad de Punta de Rieles nueva, el penal de Libertad y la cárcel de Canelones, aún tienen valores menores al 30% de la población con alguna actividad laboral, así como la Unidad de Domingo Arena donde no se han registrado actividades laborales. En la zona interior, al igual que en el 2019, las unidades de Maldonado, Cerro Largo, Rivera y Flores tienen menos del 30% de su población con alguna actividad laboral, a las que se suma la de Salto, cuya población ha crecido notoriamente en los últimos años y cuyo nivel actividad laboral se encuentra en el 2020 prácticamente en el umbral del 30% mencionado.

Como se mencionaba al comienzo, según la información del INR, casi exactamente un tercio de la población penitenciaria realizó alguna actividad laboral en el 2020. Pero además de la cobertura, es tanto o más importante observar la calidad de estas actividades, sus características y su potencialidad para que formen parte de procesos de inserción social durante la vida en prisión y en el egreso.

Se estima que aproximadamente la mitad de estas actividades laborales corresponden a tareas no especializadas, relacionadas a la limpieza y al mantenimiento general de las unidades. Aproximadamente el 17% de las actividades laborales tienen que ver con trabajos relacionados a las chacras, tanto a la producción de alimentos como al cuidado de áreas verdes y otro 15% de actividades están relacionadas con tareas de cocina y distribución de alimentos. Solo el 14% de las actividades laborales refieren netamente a oficios (albañilería, carpintería, herrería, panadería, sanitaria, etc). Considerando solo a las mujeres, este porcentaje es menor, 9%. Luego hay un pequeño porcentaje de actividades que se refieren a emprendimientos, convenios y proyectos en los que a veces participan instituciones públicas o privadas. Se trata de experiencias de canalización de actividades que aún tiene un amplio margen para desarrollarse y multiplicarse para que representen un dispositivo que se promueva con mayor masividad.

Para que esto sea posible y para que las plazas laborales sean mayores en cantidad y calidad, es muy importante que el trabajo en las cárceles se consolide como política pública y que avance en la formalización de las actividades. Ello tanto en lo referido a los derechos y a las obligaciones como en la especificación, preparación y formalización de actividades. En el 2020 el 78% de las actividades laborales no tuvieron ninguna

remuneración. Luego en el 14% de ellas hubo una retribución con un peculio, que la mayoría de las veces se fracciona, y finalmente solo en el 8% de los trabajos se recibió un salario por la actividad.

VIII. CARCELES Y JUSTICIA

El camino abierto de la justicia terapéutica

La justicia terapéutica es un enfoque que desarrolla técnicas y estrategias inspiradas en las disciplinas de la conducta -psicología, medicina, ciencias sociales- pero basada en normas jurídicas para, llegando a las dimensiones emocionales de las personas, lograr su bienestar psicológico y, como consecuencia, el respeto de las normas de convivencia.

El enfoque fue desarrollado a partir de fines de los 80 por los profesores estadounidenses David B. Wexler de la Universidad de Nueva York y Bruce J. Winick, de la Universidad de Miami.

El enfoque plantea que quiérase o no, "la ley tendrá impactos terapéuticos o anti-terapéuticos. Por lo tanto, debemos esforzarnos por aumentar el impacto terapéutico y reducir el anti-terapéutico". El impacto terapéutico redunda en beneficios para el infractor y, a partir de la clara mejoría de sus posibilidades de insertarse socialmente dejando atrás la transgresión, también en grandes beneficios para la sociedad. En lo concreto, en tanto que intervención fina y personalizada, dirigida a la psicología, la trayectoria y el contexto vital de la persona que cometió la infracción, implica una escenario de tratamiento personalizado, especializado y específico, multiplicando las posibilidades de superación de la persona.

Si bien no se trata de una justicia especializada -el enfoque puede aplicarse a cualquier rama del derecho- la justicia terapeútica se ha implementado básicamente en el derecho penal y, más específicamente, en el que atiende delitos o faltas vinculadas directa o indirectamente al consumo ilícito de drogas.

La justicia terapéutica supone una perspectiva psicológica y pedagógica sobre el impacto del Derecho sustantivo y procesal en el equilibrio mental y la salud de las personas. Es un enfoque que busca enriquecer la lógica de la aplicación de la ley al tipo penal y la conducta recortada que podría encajar en ese tipo, para, sin negar esa lógica de la aplicación de la norma penal, abrir una perspectiva orientada a lo que puede "curar" a la persona y por tanto evitar nuevas infracciones.

En el enfoque de justicia terapéutica se busca no agravar los problemas existentes a la hora de valorar la transgresión ocurrida (mentales, emocionales, de salud, adictivos, relacionales, de pobreza) sino justamente comenzar a dar, desde el inicio del proceso que lleva a la ejecución penal, pasos tendientes a la individuación de la sanción orientada a la reintegración, atendiendo aspectos que requieren ser "sanados".

La intervención judicial, señala el enfoque originario, debe tratar de reducir o contener los riesgos de nuevas transgresiones mediante una perspectiva integrada, con un enfoque no adversarial, sino participativo a la hora de definir los problemas de fondo y su tratamiento o respuesta. La acción judicial allí forma parte del interés público en la prevención. Apunta a tratar las causas subyacentes del delito, busca reducir el delito, reducir el consumo y favorecer la reinserción social del justiciable.

Una fracción muy significativa de la población penal registra trayectorias de abuso de alcohol y drogas ilícitas, por lo que su proceso de rehabilitación, que se inicia con la sentencia de condena y con el Plan Individual de Tratamiento que debería formularle al sistema penitenciario a su ingreso, deben incluirse dentro de un enfoque integral de tratamiento, rehabilitación y reinserción social. El condenado toma así vida en el expediente judicial, y el expediente viene a ser algo así como un mapa sobre el cual trazar las rutas de salida para el futuro de esa persona que deberá volver a la sociedad. La pena, el tiempo, con que se "paga" la infracción cometida sigue estando presente, pero ese tiempo ya no es un tiempo vacío sino un tiempo para que desde una mirada enriquecida por las disciplinas científicas, se comprenda el proceso de la persona y se pueda re elaborar su relación con el entorno.

El tratamiento y la rehabilitación en drogas es probablemente el elemento clave dentro de los programas que buscan abatir la reincidencia delictiva. Por ello, hoy es claro que dentro de los esfuerzos de prevención del delito deben incluirse aquellas prácticas destinadas a controlar el problema de las drogas desde el ángulo científico del tratamiento, ya sea esto en la comunidad abierta, dentro de las familias, durante una medida alternativa a la cárcel o dentro de una cárcel.

Tanto la bibliografía especializada como la práctica de los gestores de prisiones, indica que cuando una persona tiene una relación problemática con el consumo y ha delinquido, sin atender específicamente el foco del consumo, sus causas, modalidades, angustias, realidades sociales, afectivas y familiares subyacentes, será muy difícil superar la conducta transgresora. Pues en su génesis está la adicción, y con la adicción presente como mecanismo de "alivio" de las adversidades y necesidades, será muy difícil lograr un desistimiento de la conducta delictiva.

Brindar tratamiento efectivo a los drogodependientes que cometen delitos, vinculados directa o indirectamente con la adicción, puede ser una manera efectiva de reducir la altísima reincidencia que hoy existe.

Ya sostuvo la Organización de Estados Americanos que: “Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas de la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia. Al aplicarse las medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, los Estados Miembros deberán promover la participación de la sociedad y de la familia, a fin de complementar la intervención del Estado, y deberán proveer los recursos necesarios y apropiados para garantizar su disponibilidad y eficacia”.

La OEA también afirmó que “estudios académicos e informes de organizaciones de la sociedad civil, han señalado que la represión indiscriminada a través de la aplicación de medidas severas para el consumo y porte en pequeñas cantidades, ha recaído especialmente sobre los eslabones más débiles” y que “esta situación ha agravado el problema del hacinamiento carcelario que enfrentan varios países de la región”, concluyendo que “la política de drogas ha entrado en tensión con la garantía y el respeto de los derechos humanos”, revelando especial preocupación por la situación de las mujeres y la feminización de los delitos de drogas[54].

La explosiva incidencia del uso de drogas ilícitas entre quienes cometen delitos y la problemática de su consumo en el interior de los establecimientos penitenciarios, obligan a explorar nuevas fórmulas y perspectivas para encarar la cuestión.

Buscando justamente respuestas para el fenómeno de la universalización del consumo, la banalizaicón cultural del mismo como factor también de difusión de su comercialización, y el aumento exponencial de la población joven presa por períodos largos y por delitos leves vinculados al fenómeno, la OEA, en su publicación de 2013 “Tribunales de Tratamientos de Drogas, Una Respuesta Internacional para Infractores Dependientes de Drogas”, planteó tres argumentos en favor de contar con tribunales especializados en estos casos.

Argumento uno: los resultados de investigaciones revelan que la adicción a las drogas es una enfermedad crónica y recurrente similar, por ejemplo, a la diabetes y la hipertensión, y que puede ser tratada, de forma eficaz, a través de un tratamiento profesional.

Argumento dos: hoy existe la convicción de que la autoridad del sistema de justicia puede utilizarse para promover objetivos terapéuticos, incluyendo la salud de las personas y de la propia comunidad.

---

[54] Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para los Delitos Relacionados con Drogas, Organización de Estados Americanos -OEA- Secretaría de Seguridad Multidimensional -SMM- y Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas -CICAD-, 2015, p. 5.

Argumento tres: la consideración práctica de que los resultados de los tribunales de drogas han demostrado ser mejores que la prisión a la hora de reducir el índice de delitos y del consumo de drogas, así como los costos socio-sanitarios correspondientes asociados de la dependencia de drogas.

Actualmente hay tribunales de drogas en muchísimos países del mundo que han buscado caminos nuevos y vinculados a los avances científicos de la medicina, la psicología, el derecho y las ciencias sociales, incluyendo el derecho. El primer tribunal de tratamiento de drogas fue creado en Miami en 1989, como respuesta judicial al ciclo de ingreso y egreso del sistema judicial de los mismos infractores dependientes de drogas por los mismos tipos de delitos. Estados Unidos actualmente cuenta con más de 2.700 ribunales o juzagados de este tipo. Los hay en Canadá, Chile, Australia, Escocia (Glasgow y Fife), Eire (Dublín y Cork), Bermuda, Jamaica (Kingston y Montego Bay), las Islas Caimán, Bélgica (Ghent y Liège), Noruega (Oslo) y México (Nuevo León), República Dominicana (Santo Domingo), Costa Rica (San José/Pavas), Trinidad y Tobago (San Fernando), Chile y Argentina. Otros países como Panamá, Perú, Colombia y Barbados actualmente están explorando el modelo.

Y, de nuevo, aparece el "caso Texas".
En 2007, Texas no se propuso reducir el tamaño de las cárceles, sino simplemente detener la marea que hizo que la población carcelaria se disparara de 51,592 presos en 1992 a 152,661 en 2007, lo que no solo provocó el colapso del sistema sino altas tasas de delito en las calles provocada por el reingreso a la sociedad de presos sin rehabilitación alguna.

En ese año, los legisladores se enfrentaron a una proyección oficial de que se necesitarían otras 17.000 cupos en prisión en 2012.

Pero optaron por innovar, ya que el camino de más cárceles temían llevar al despeñadero de: más delitos. Pese a que la noticia de leyes duras y más presos fuera un fugaz alivio para la opinión pública. Se diseñó un nuevo rumbo.

Se preparó un presupuesto -241 millones de dólares- muy menor al que iban a requerir los 17.000 cupos penitenciarios (construcciones, miles de funcionarios) destinado a fortalecer las alternativas a la prisión en casos no violentos, aptos para libertad condicional, se apoyó el funcionamiento de tribunales de drogas y se aumentaron los cupos en los centros para tratamiento de adicciones y salud mental en la comunidad extramuros. El presupuesto también impulsó los programas de tratamiento tras las rejas con reforzados equipos técnicos y de centros "a medio camino" o "en transición", para personas que todavía no habían recobrado su plena libertad.

Los resultados superaron con creces el objetivo de simplemente evitar nuevas prisiones. De hecho, Texas cerró en los años siguientes ocho prisiones y en 2020 cerró unas 10 más. Desde 2007 hasta hoy, la tasa de encarcelamiento del estado ha caído de 641 a 423 por cada 100.000 personas, una caída del 34 por ciento. Más importante aún, la tasa de criminalidad del estado ha caído un 40 por ciento desde 2007, superando el descenso nacional.

En Texas, los delitos vinculados a drogas colapsaron el sistema carcelario, la "marea" de casos apuntaba a la construcción de nuevas cárceles y el presupuesto escaseaba. Innovaron, estudiaron, diseñaron nuevos planes. Con menos gasto, lograron más rehabilitación y menos delitos. Un camino que muchos Estados de los EEUU están -con acierto y error- explorando.

Cualquier similitud con la realidad uruguaya cuenta por parte del lector. Pero nadie puede negar que es una experiencia a tener en cuenta.

En Uruguay ya hay justicia terapeútica

Monsieur Jourdain, el personaje de Moliere en su obra "El burgués gentilhombre", estrenada en 1670, se sorprende cuando descubre que, queriendo hablar en prosa, ya lo estaba haciendo hace 40 años.

Algo así habría que tener en cuenta cuando analizamos la proyección que podría tener la justicia terapeútica en Uruguay, pues en realidad, la justicia terapeútica ya está entre nosotros. Los operadores de justicia no son aplicadores mecánicos de una norma abstracta a una conducta recortada de la realidad, sino que sopesan también diversos elementos de la conducta, del contexto y de las interrelación de diversos factores. Todos los operadores de justicia tienen presente también que tienen la meta común de defender los derechos fundamentales.

Pero además de esa perspectiva "terapeútica" que ilumina el análisis del caso para los diversos operadores, ya existen normas en nuestro derecho positivo que abren la puerta a que los diversos actores que conforman la resolución penal concreta "articulen" sus decisiones y acciones para cumplir el mandato legal de una manera eficaz y eficiente. Esto es, con resultados positivos. O sea: de manera terapeútica.

De lo que sí se trata, es de ver si tanto en la aplicación de la ley como en las normas presentes o futuras, hay innovaciones que se pueden fomentar a partir de incorporar de manera más articulada la perspectiva terapeútica, enriqueciendo el accionar y el resultado final de lo que hacen todos los operadores de justicia criminal desde sus ámbitos. Menuda cuestión que implica una auténtica política pública.

Más que analizar la creación de tribunales especiales para el tratamiento de drogas, quizás sea más viable, institucional y presupuestalmente, incorporar la discusión de esta temática en la agenda pública y de las múltiples autoridades involucradas, impulsando nuevas instancias de debate multidisciplinario.

El rico caudal ya existente en el mundo de evidencia, discusión académica y ejemplos de éxito, inspira a que los diversos actores del sistema de justicia criminal (legisladores, representantes de la Justicia, de la Salud, del INR, de la Junta Nacional de Drogas y de la Sociedad Civil) puedan avanzar en las posibilidades que este enfoque, desde el derecho ya vigente, y mucho más desde eventuales normas que puedan fomentarse y aplicarse, en beneficio de toda la sociedad.

Uruguay cuenta hoy con legislación que admite medidas de coerción limitativas de la libertad ambulatoria, que van más allá del recinto carcelario y se abren a la búsqueda de formas y dispositivos asisenciales ajustados al caso concreto, incorporando tanto la perspectiva interdisciplinar -la sede judicial, el fiscal y la defensa debaten en el contexto de posibilidades asistenciales aumentadas, tanto comunitarias como en ámbitos institucionales públicos o privados de diversa naturaleza, superadores todos ellos de la prisión.

El art. 221.1 literal b) del código de Proceso Penal, (Ley 19293 y modificativas), establece que en cualquier estado de la causa el fiscal podrá pedir al juez ”con el fin de asegurar la comparecencia del imputado, su integridad o la de la víctima, o evitar el entorpecimiento de la investigación” la aplicación de diversas medidas, como ser “la obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, en las condiciones que se fijen”, bien otras medidas como presentarse periódicamente ante el juez o autoridad que se designe, prohibición de concurrir a determinados sitios, arresto en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que el juez disponga, entre otras opciones.

El art. 228 del Código de Proceso Penal destaca como elementos de especial relevancia para ser tenidos en cuenta por el Juez al decidir la imposición o sustitución de la prisión preventiva los siguientes elementos de juicio entre otros: “necesidad de atender circunstancias familiares o especiales del imputado que hicieran evidentemente perjudicial su internación inmediata en prisión” (inciso a),”imputadas en estado de gravidez a partir del quinto mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el primer año de lactancia” (inciso b), “imputados afectados por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, extremo que deberá ser acreditado por el informe pericial correspondiente” (inciso c), y “imputados mayores de 70 años cuando ello no involucre riesgos considerando las cirunstancias del delito cometido”.

La salud inequívocamente refiere tanto a la salud física como a la mental, por lo que el término abre se abre a un abanico de variadas situaciones, donde las diversas afectaciones de salud mental y la adicción se pueden encontrar incluídas de haber elementos claros y suficientes que muestren la presencia de esos cuadros.

Asimismo el art.304 del Código de Proceso Penal establece expresamente que mediando circunstancias excepcionales previstas en el art. 228 tanto el Juez de la causa como el Juez de Ejecución, según se de la circunstancia, podrán aplazar el ingreso o reintegro del penado a la cárcel. Vale la pena detenerse en la norma: "(Aplazamiento excepcional del cumplimiento de la pena privativa de libertad) 304.1 Si mediaren las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 228 de este Código, podrá aplazarse el ingreso o reintegro del penado a la cárcel. Será competente para dictar resolución el juez de la causa. 304.2 Si las circunstancias excepcionales a que se refiere el art. 228 de este Código se produjeren durante el proceso de ejecución, conocerá el Juez Letrado de Primera Instancia y Vigilancia. El petititorio será formulado ante el Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia, por el defensor o por el propio penado y se tramitará por vía incidental".

De nuevo, entran aquí circunstancias médicas, sociales, familiares y de contexto, en circunstancias que se apartan de lo habitual como se define ("excepcionales") pero que permiten analizar nuevas dimensiones del caso y evitar que el pasaje en automático a la prisión como forma única de ejecución penal ser, en esos casos, un factor de negación de derechos fundamentales y una causa de daño para el justiciable o para la sociedad toda. Estos casos, por sus características, requieren que a la sede lleguen amplias informaciones y valoraciones especializadas para mejor proveer sobre le emergencia.

Por su parte el art. 305 de Código de Proceso Penal, hace referencia a la facultad del Juez de Ejecución de disponer la internación de un condenado que sufra enfermedad psíquica o física previos los peritajes pertinentes, en establecimiento adecuado.

Vale la pena también aquí subrayar el texto de la norma. Art. 305 (Enfermedad del condenado) 305.1 Si durante la ejecución de la pena privativa de libertad el condenado sufriera alguna enfermedad psíquica o física, la dirección del establecimiento deberá comunicarlo al Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia, quien previo los peritajes necesarios, podrá disponer su internación en establecimiento adecuado. 305.2. En caso de urgencia, la administración queda facultada para disponer el traslado del recluso enfermo dando cuenta de inmediato al juez, con los justificativos de la medida adoptada".

Destacamos la importancia y la estructura de esta norma que coloca en primerísimo lugar, en sintonía con las Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, "Reglas Mandela" que también establecen que el sistema debe asegurar el mismo nivel de atención médica que en la sociedad abierta, la atención de la salud.

Por otro lado, claramente incluye “enfermedad psíquica o física”. Y también es notable que tanta importancia le da a la situación emergente que señala al propio director del establecimiento carcelario con la potestad, ya no de solicitar la derivación a “establecimiento adecuado” sino de disponerla él mismo y dar cuenta fundadamente de inmediato.

¿Qué situaciones están incluidas aquí? ¿Hasta dónde llega la enfermedad física o psíquica? ¿Qué es lo que no puede cubrir el establecimiento carcelario que se debe llevar al interno a otro “establecimiento adecuado”, por oposición al carcelario que sería “establecimiento inadecuado”?

De la norma surgen, además de un dispositivo de intervención urgente, dos líneas de política pública. Por un lado, el establecimiento penitenciario debe tener el personal técnico capaz de detectar estas situaciones y fundamentar lo “inadecuado” de la cárcel y la necesidad de derivación.

Y por otro lado, hay una obligación del sistema de salud de tener “establecimientos adecuados”, más allá de los recursos que tiene la cárcel, para atender estas situaciones. Esto hace sonar una alarma dentro del sistema de salud, ya que claramente las respuestas para atención en salud mental y en particular en todo lo atinente a las adicciones, y muchos más a las afectaciones duales (salud mental y adicciones a la vez como causa y efecto y como efecto y causa), son mucho menores que la demanda existente.

Parece claro que el sistema de salud, tal como se señaló más arriba ocurrió en el paradigmático “caso Texas”, deberia iniciar una nueva política tendiente a generar más camas y plazas o cupos de atención comunitaria, tanto en servicios propios como en entidades privadas o de sociedad civil, para aumentar la capacidad de respuesta.

Siguiendo este razonamiento, y teniendo como marco conceptual esta normativa procesal, se requieren amplios acuerdos de trabajo entre el Ministerio de Salud Pública, ASSE, el sistema penitenciario (Ministerio del Interior-Instituto Nacional de Rehabilitación), Junta de Drogas y otras entidades como el MIDES, para asegurar el cumplimiento de esta norma en casos complejos pero en que se juega el cumplimiento de derechos fundamentales consagrados ya no solos en el sistema internacional derechos humanos sino también, en esta norma procesal, en mecanismos procesales y operativos para su concreción.

En suma, la justicia terapeútica ya está entre nosotros. Sus mecanismos ya están en nuestras normas. Existe el fundamento legal que claramente contempla la posibilidad de la misma y los artículos referidos son más que suficientes para establecer un protocolo orientado al abordaje de una amplia gama de casos que hoy suelen perderse en el sistema penitenciario sin acceder al derecho al tratamiento.

Anotemos pues hay muy buenas prácticas ya en funciones. La Red Nacional de Drogas (Renadro) brinda atención, tratamiento e inserción social a personas con uso problemático de drogas y orientación e información a familiares, referentes socioafectivos y ciudadanía en general (Portal Amarillo, el Jaguel en Maldonado, Casa Abierta en Artigas, Achique Casavalle, Aleros, Centro Chanaes, entre otros programas y servicios). A la vez existen instituciones en la órbita privada como Fundación Manantiales, Comunidad Betania, Centro Izcali, Centro Dianova etc., que trabajan en el tratamiento y rehabilitación en el uso problemático de drogas, que pueden funcionar con convenios y podrían ampliar sus servicios si se desplegar una nueva política pública en el área.

Subrayamos en flúo que hoy ya hay experiencias de penados adictos cumpliendo su condena en algunos de estos centros en virtud de la normativa vigente antes mencionada.

En definitiva, existen ya herramientas para un camino de "justicia terapéutica", restaurativa y personalizada. También con mayor capacidad de rehabilitación, reintegración y baja de la reincidencia, alivio para muchas familias y ciudadanos que se relacionarán con sus usuarios. El desafío es afinar una coordinación interinstitucional que consolide normas diversas que no están incluídas en un título único rotulado como justicia terapeútica, pero que tienen plena vigencia legal y que son la base para una política de Estado -necesaria, imprescindible, largamente esperada- en la materia.

Sistema penitenciario y régimen de libertades

Sistema procesal vigente, reforma y perspectivas.

Actualmente rige el Nuevo Código del Proceso Penal (en adelante NCPP) aprobado por Ley 19.293 del 19 de diciembre de 2014 y que entró en vigencia el 1o. de noviembre de 2017, habiendo recibido sus leyes modificativas y complementarias.

Todavía hoy, algunos pocos privados de libertad continúan bajo el régimen anterior, puesto que fueron procesados (el término de la nueva normativa es ahora la de ser formalizados) por el régimen viejo del Código del Proceso Penal creado por la Ley 15.032 de 1981 y aún no tienen sentencia definitiva de segunda instancia firme. O sea, es no tienen todavía la calidad de condenados.

El NCPP fue modificado por las leyes 19.436, 19.474, 19.510, 19.544, 19.549, 19.653 y su complementaria 19.446. Y recientemente por la Ley de Urgente Consideración N° 19.889.

Mecanismos liberatorios

La norma fundamental reconoce como principio el derecho a la libertad (art. 7 Constitución) y como excepción su limitación, siempre y cuando sea luego de proceso y sentencia legal (art. 12 de la Constitución) o, en el transcurso del juicio, si no ha de recaer pena de penitenciaría (art. 27).

La Constitución conforma el marco mínimo de Derechos y Garantías en su parte dogmática, los cuales no pueden ser afectados por normas de inferior jerarquía. Es un límite a la actividad del legislador que está impedido de sancionar normas legales que vayan contras esos pilares jurídicos. Por otro, es un parámetro para el Poder Judicial, para que efectúe el control de constitucionalidad de las leyes que pudieren lesionar esos preceptos supremos que se da la nación.

El legislador está impedido de imponer una limitación que vaya más allá de la excepción establecida constitucionalmente, es decir no puede crear por la vía legal otra excepción que restrinja el derecho a la excarcelación, en forma más grave que el art. 27 de la Constitución.

Por último cualquier disposición que signifique una modificación que tenga que ver con los institutos de la prisión preventiva y de la excarcelación provisional, que son de neto cuño procesal deberían, incluirse en el Código del Proceso Penal.

Prisión Preventiva.

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución en su artículo 12, sólo puede aplicarse una pena, luego de la existencia de una sentencia, que culmine un proceso penal llevado en legal forma.

Es así que la doctrina procesal más recibida en nuestro medio, ha sostenido la naturaleza cautelar de la prisión preventiva, y como lógica consecuencia el derecho del imputado de aguardar el pronunciamiento definitivo del juicio incoado en libertad ambulatoria.

En efecto, como consecuencia de la formalización prevista en el art. 266 del nuevo código (como señalado, antes se definía como procesamiento según el anterior Código del Proceso Penal de Ley 15.032) el imputado puede verse sometido a la sujeción física y jurídica a los poderes del Juez. " La sujeción física es una consecuencia natural del procesamiento, y se traduce en la prisión preventiva del imputado. Esta prisión preventiva tiene el carácter de medida cautelar sobre su persona y como finalidad la de asegurarla disponibilidad del imputado, la de evitar que en libertad entorpezca la

actividad probatoria o que destruya determinados elementos de prueba ", señala José Arlas. ARLAS, José : Curso de Derecho Procesal Penal, Tomo I pág.. 157 FCU, 1983. En el mismo sentido ABAL OLIU, " Las medidas cautelares procesales en el Código del Proceso Penal " en Cursos sobre el Código del Proceso Penal, pág. 201,fcu.

Nuestro actual Código del Proceso Penal en su artículo 223 hablaba de la prisión preventiva y su procedencia en los siguientes términos :

"Toda persona tiene derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. En ningún caso la prisión preventiva será de aplicación preceptiva "

El NCPP establecía en la redacción originaria de su art. 224 que la prisión preventiva era posible ante los riesgos de fuga, entorpecimiento de la investigación o siendo necesaria para la seguridad de la víctima o de la sociedad.

Sin embargo la Ley 19.653 modificó el NCPP (Nuevo Código del Proceso Penal) ampliando esa posibilidad en perjuicio de los justiciables en la nueva redacción dada a los arts. 223 y 224 por los arts. 7 y 8 de esa ley.

La nueva redacción estableció para el Art. 223 " (Procedencia de la prisión preventiva). Toda persona tiene derecho a la libertad personal, a la seguridad individual y a que se presuma su inocencia hasta que la sentencia de condena pase en autoridad de cosa juzgada. La resolución del tribunal, en caso de acoger la solicitud de prisión preventiva del Ministerio Público, se regirá por lo establecido en el artículo 224 "

Y el artículo 224.1 fue sustituido por el siguiente : " Iniciado el proceso y a petición del Ministerio Público, el tribunal podrá decretar la prisión preventiva del imputado si hubiera semiplena prueba de la existencia del hecho y de la participación del imputado y elementos de convicción suficientes para presumir que intentará fugarse, ocultarse o entorpecer de cualquier manera la investigación o que la medida es necesaria para la seguridad de la víctima o de la sociedad (artículo 15 de la Constitución de la República).

224.2 El riesgo de fuga, el ocultamiento, el entorpecimiento de la investigación, así como el riesgo para la seguridad de la víctima y de la sociedad se presumirá cuando el imputado posea la calidad de reiterante o reincidente y el Ministerio Público imputare alguna de las siguientes tipificaciones delictuales:

a) Violación (artículo 272 del Código Penal)

b) Abuso sexual, cuando la violencia se presume de acuerdo a las situaciones previstas por los numerales 1 a 4 del artículo 272 BIS del Código Penal

c) Abuso sexual especialmente agravado (artículo 272 TER del Código Penal)

d) Atentado violento al pudor, cuando el sujeto pasivo del delito fuese un menor de doce años (artículo 273 del Código Penal).

e) Rapiña (artículo 344 del Código Penal)

f) Rapiña con privación de libertad. Copamiento (artículo 344 BIS del Código Penal)

g) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).

h) Secuestro

i) Homicidio agravado (artículos 311 y 312 del Código Penal).

j) Los crímenes y delitos contenidos en la Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006 (delitos de genocidio y crímenes de guerra).

k) Los delitos previstos en el Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas, que tuvieren penas mínimas de penitenciaría (estuferacientes).

l) Los delitos previstos en la Ley 19.574, de 20 de diciembre de 2017, que tuvieren mínimo de penitenciaría (lavado de activos).

224.3 En los casos previstos en el inciso224.2 el Ministerio Público deberá solicitar la prisión preventiva.

Es necesario hacer notar que fuera de los casos de preceptividad de la prisión preventiva, que resultan del propio código, el art. 1 de la posterior Ley 19.446 del 28 de diciembre de 2016, estableciendo implícitamente la preceptividad de prisión preventiva en los casos que menciona, dispuso :

“Artículo 1. El beneficio de libertad provisional, condicional o anticipada no será de aplicación en caso de reiteración, reincidencia o habitualidad, indistintamente, en los siguientes delitos y bajo las circunstancias previstas a continuación:

A) Violación (artículo 272 del Código Penal).

B) Lesiones graves, únicamente cuando la lesión ponga en peligro la vida de la persona ofendida (numeral 1° del artículo 317 del Código Penal).

C) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal)

D) Hurto, cuando concurras sus circunstancias agravantes (artículo 341 del Código Penal).

E) Rapiña (artículo 344 del Código Penal)

F) Rapiña con Privación de libertad. Copamiento (artículo 344 bis del Código Penal).

G) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).

H) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).

I) Homicidio y sus agravantes (artículo 310,311 y 312 del Código Penal).

J) Los delitos previstos en Decreto- Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas.

K) Los crímenes y delitos contenidos en la Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006.

En lo referente a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley 19.446. Se vulnera el principio de igualdad, creando un inadmisible tratamiento diferenciado más gravoso, en materia de excarcelación para quienes tienen antecedentes delictivos.

Se ha sostenido con fuerte fundamento que se verían vulneradas por la referida Ley los arts.7, 8, 12, y 27 de la Constitución. El primero establece el principio de inocencia: nadie puede ser considerado culpable sino a través de una sentencia ejecutoriada, dictada por Juez competente, al cabo de un debido proceso, y el segundo, que otorga al Juez la potestad, de poner a los procesados en libertad provisional, cuando el mínimo de pena por el delito objeto de juzgamiento no sea de penitenciaría, que establece lo que se denomina una facultada reglada del Magistrado, que no podría en principio, verse condicionada o limitada por el legislador, en forma distinta o más estricta de la establecida por el propio constituyente.

Y si analizamos a alguno de los delitos referidos en la Ley 19.446 constatamos que tanto las lesiones graves, como las gravísimas, así como el delito de hurto agravado poseen una pena mínima de prisión, esto es, pena correccional, lo que significa que es excarcelable. Se podrían estar violentando los art. 7, 8 y 27 de la Constitución, tratando en forma desigual a los ofensores de nuestro ordenamiento jurídico.

Libertad provisional

El nuevo Código del Proceso Penal vigente regula el incidente de excarcelación provisional (cuando se solicita la libertad provisional) en los arts. 284 y 285.

Dice el art. 284: "La solicitud de libertad provisional podrá formularse en cualquier estado de la causa, hasta tanto no haya recaído sentencia de condena ejecutoriada. "

Y en el art. 285 establece la forma de solicitarse en audiencia o fuera de ella y los plazos que tienen el Ministerio Público para expedirse así como el magistrado.

Libertad por plazo razonable

El proceso como tal es un medio y no un fin en sí, un instrumento al servicio del derecho sustantivo, que busca la solución del conflicto.

Es por ello que no es conveniente que se prolongue *sine die,* por cuanto el Estado debe dar una respuesta adecuada y en tiempo a fin de aventar la sospecha que recae sobre la persona sujeta a proceso.

El Art. 7, numeral 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece un derecho para toda persona a obtener un pronunciamiento rápido respecto a la situación de incertidumbre jurídica que pesa sobre él.. Ese derecho, genera para el Estado la obligación de resolver en forma diligente y, para el caso contrario, si la persona está recluida, ponerlo en libertad sin perjuicio que continúe el Proceso.

El nuevo CPP en su artículo 235 que establece un límite temporal a la prisión preventiva sirve de fundamento para pedir la excarcelación provisional cuando expresa : "Cesará la prisión preventiva cuando : d) hayan transcurrido más de dos años contados desde el momento efectivo de la privación de libertad y aún no se haya deducido acusación.

Esto significó una modernización legislativa en clave de derechos humanos.

Libertad Condicional

Hace años que se encuentra consagrada la libertad condicional en nuestro sistema jurídico. También la consagró el nuevo CPP en la redacción original en su artículo 295, derogado por el artículo 9° de la Ley N° 19.544 del 20 de octubre de 2017.

Es un beneficio que se otorga a los penados que se hallaren en libertad al quedar ejecutoriada la sentencia de condena, cuando teniendo en cuenta su conducta,

personalidad, forma y condiciones de vida, pueda formularse un pronóstico favorable de reinserción social. En tal caso, la pena se cumplirá en libertad en la forma y condiciones previstas por la ley.

El art. 13.1 de la Ley N° 19.446 de 28/10/2016 sin sustituir explícitamente el art. 295.1 del CPP dispuso. " La libertad condicional es un beneficio que se otorga a petición de parte o por medio de su letrado patrocinante , a los penados que se hallaren en libertad al quedar ejecutoriada la sentencia de condena, cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida pueda formularse un pronóstico favorable de reinserción social. En tal caso, la pena se cumplirá en libertad en la forma y condiciones previstas por la ley"

El penado podrá solicitar la libertad condicional en un plazo perentorio de diez días hábiles posteriores a la ejecutoriedad de la sentencia de condena, suspendiéndose su reintegro a la cárcel hasta tanto se resuelva si se le otorga dicho beneficio, el que se tramitará de acuerdo a lo dispuesto en los artículos siguientes."

El penado queda sometido a vigilancia policial por el saldo de pena que resultare de la liquidación respectiva y una vez aprobada el Juez solicita al Instituto Técnico Forense en el término de 3 días la planilla de antecedentes judiciales actualizada a no más de 60 días de su emisión.

Si en dicha planilla no surge que haya sido condenado por nuevo delito y acredita que se halla en condiciones de vida que permitan formular un pronóstico favorable de reinserción social, el juez, previa vista al Ministerio Público (Fiscal), podrá conceder la libertad condicional. Se liquidará el saldo de pena a cumplir, computando el tiempo de vigilancia que refiere el artículo 102 del Código Penal, a partir del momento en que el penado fue puesto en libertad. Si conforme a la liquidación efectuada la pena estuviese cumplida y previa vista del Ministerio Público , el Juez declarará extinguida la pena, efectuando las comunicaciones pertinentes.

Lógicamente se estableció que el penado no podrá obtener la libertad condicional si resulta de la planilla de antecedentes judiciales agregada que el condenado fue procesado por la comisión de un nuevo delito durante el lapso en que estuvo disfrutando de la libertad provisional otorgada.

Este tipo de institutos o beneficios que rigen luego de la sentencia de condena, no son incompatibles con un sistema procesal penal acusatorio (que rige en el proceso de conocimiento). Son fundamentales, e imprescindibles a falta de respuesta del Estado en lo que refiere a garantizar condiciones humanamente dignas y seguras de reclusión.

Se trata de evitar el ingreso de personas al sistema carcelario, ofreciendo alternativas de cumplimiento de la pena y de respeto a la dignidad y los derechos humanos.

El instituto de la libertad condicional se encuentra previsto en la Ley No. 19.446 en los arts. 13 y siguientes. Pero pueden existir serias dudas acerca de su vigencia o derogación por leyes posteriores.

Señalamos que esos artículos no han sido derogados expresamente, a diferencia de lo que ocurrió con los arts. 295 a 297 del CPP (en su redacción original) que previeron el instituto directamente en el Código y que sí fueron derogados expresamente por el art. 9 de la Ley N.º 19.544 del 20 de octubre de 2017.

Aunque no se recurra a este instituto, (porque quizás los operadores asumen como parte de la práctica que se encuentra derogado) los arts. 13 y siguientes de la Ley N.º 19.446 no fueron derogados expresamente ni por la Ley N.º 19.544 que derogó la libertad condicional del CPP, ni por la Ley N.º 19.831 (que especificamente estuvo destinada a hacerle ajustes a la Ley N.º 19.446) ni por la Ley N.º 19.889 que derogó sólo algunos artículos de la Ley º 19.446.

La libertad condicional como lo define la ley, es un beneficio que se otorga a petición de parte (esto , sin firma letrada o por medio de su letrado patrocinante), a los penados que se hallaren en libertad al quedar ejecutoriada la sentencia de condena (en la práctica se trata de pocos casos), cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida pueda formularse un pronóstico favorable de reinserción social. En tal caso, la pena se cumplirá en la forma y condiciones previstas por la ley.

Según el art. 1 de la Ley 19.446, el beneficio no será de aplicación en caso de reiteración, reincidencia o habitualidad, indistintamente, tratándose de delitos que se mencionan en esa disposición.

El penado podrá solicitar la libertad condicional en un plazo perentorio de 10 días hábiles posteriores a que haya quedado ejecutoriada la sentencia de condena, suspendiéndose su reintegro a la cárcel hasta tanto se resuelva si se le otorga dicho beneficio. El liberado condicional queda sujeto a la vigilancia de la autoridad, en los términos dispuestos en el Código Penal, por el saldo de pena que resultare de la liquidación respectiva.

El art. 14 de la Ley No. 19.446, dispone que, una vez aprobada la liquidación, el Juez competente solicitará al Instituto Técnico Forense dentro del plazo de 3 días la planilla de antecedentes judiciales del penado, actualizada a no más de 60 días de su emisión. Si dicha planilla no registra que fue condenado por nuevo delito y el solicitante acreditare hallarse en condiciones de vida que permitan formular un pronóstico favorable de reinserción social, el Juez, previa vista al Ministerio Público, podrá conceder la libertad condicional. Se liquidará el saldo de pena a cumplir computando el tiempo de vigilancia de la autoridad a que refiere el art. 102 del Código Penal a partir del momento en que el penado fue puesto en libertad.

Si conforme a la liquidación efectuada la pena estuviese cumplida, el Juez declarará extinguida la pena, efectuando las comunicaciones pertinentes.

No podrá otorgarse la libertad condicional, si agregada la planilla de antecedentes resulta que el condenado fue procesado (hoy formalizado) por la comisión de nuevo delito durante el lapso en que estuvo en libertad provisional.

El art. 15 (Ley 19.446) dispone que la sentencia que resuelve el pedido de libertad condicional puede ser impugnada mediante los recursos de reposición y apelación. Sólo tiene efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que deniegue la libertad condicional.

Libertad Anticipada

Está establecida en el Art. 298 del NCPP que dice :

"La libertad anticipada es un beneficio que podrá otorgarse a los penados que se hallaren privados de libertad al quedar ejecutoriada la sentencia de condena, cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida, se pueda formular un pronóstico favorable de reinserción social. En tal caso, la pena se cumplirá en libertad en la forma y condiciones previstas por este Código."

Después estableció los requisitos y las condiciones por las cuales puede pedirse dicho beneficio liberatorio, sea por el defensor o por el propio penado privado de libertad.

Es claro cuando fija los plazos mínimos para solicitar la Libertad Anticipada. Si la pena fue de prisión o multa, en cualquier momento cualquiera fuera el tiempo cumplido. Si la condena fue de penitenciaría exige haber cumplido la mitad de la pena impuesta. Y si se establecieron medidas de seguridad eliminativas establece que se podrá otorgar cuando haya cumplido las dos terceras partes de la condena disponiéndose el cese de dichas medidas.

Reconoce la importancia de la redención de la pena por trabajo y/o estudio (establecido por Ley 17.897 y reglamentado por Dec. 225/2006) al hablar de reliquidación de la pena si correspondiere.

Es importante remarcar que la concesión del beneficio liberatorio salió de la órbita del órgano máximo del Poder Judicial que es la Suprema Corte de Justicia, para quedar a cargo de los Jueces de Ejecución y Vigilancia y en caso de apelación de la resolución actuarían los Tribunales de alzada.

Se debe remarcar el aspecto positivo de la reforma introducida por el NCPP que significó reducir el trámite.

En el sistema anterior, además del informe del Instituto Nacional de Criminología (INACRI), también emitía su opinión el Juez de la causa aconsejando o no a la Suprema Corte de Justicia conceder el beneficio, luego se le confería vista al Fiscal de Corte y una vez recibida, resolvía el órgano máximo sobre el beneficio solicitado.

Actualmente se simplificó la forma de tramitar la libertad anticipada. Una vez presentada ante el Juez competente, este pide al establecimiento carcelario, informes de conducta e informes técnicos referidos a las aptitudes de resocialización del penado. Asimismo, solicita al Instituto Técnico Forense la planilla de antecedentes judiciales actualizada. También ordena la reliquidación de la pena por redención de la misma por trabajo o estudio, si correspondiere. Previa vista del Ministerio Público decide acogiendo o denegando la solicitud. Existe la posibilidad de que se apele la resolución favorable o negativa y allí decidirán los Ministros de Tribunal de Apelaciones.

Concedida la libertad anticipada y efectuada la liquidación del saldo de pena a cumplir bajo vigilancia de la autoridad, una vez cumplido el período de vigilancia y no habiendo sido condenado por nuevo delito según el informe de la nueva planilla de antecedentes expedida por el Instituto Técnico Forense se declarará extinguida la pena, previa vista del Ministerio Público.

La ley 19.653 del 17 de agosto de 2018 estableció restricciones a la Libertad Anticipada ya que en sus artículos 10 y 11 incorporó a la Ley 19.293 de 19 de diciembre de 2014 (Código del Proceso Penal), el siguiente artículo :

ARTÍCULO 301 bis. (Inaplicabilidad del beneficio de la libertad anticipada por la comisión de ciertos delitos).- El beneficio de la libertad anticipada no será de aplicación para quien cometiere los siguientes delitos :

a) Violación (art 272 del Código PENAL).

b) Abuso sexual (artículo 272- BIS del Código Penal)

c) Abuso sexual especialmente agravado (artículo 272- TER del Código Penal).

d) Atentado violento al pudor (artículo 273 del Código Penal)

e) Abuso sexual sin contacto corporal (artículo 273-BIS del Código Penal)

f) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).

g) Homicidio agravado (artículos 311 y 312 del Código Penal)

h) Los crímenes y delitos contenidos en la Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006.

i) Aquellos delitos, por los que al condenado se le hubiere aplicado medidas de seguridad eliminativas (artículo 92 del Código Penal)

ARTICULO 301 ter. (Inaplicabilidad del beneficio de la libertad anticipada por la reiteración o reincidencia de ciertos delitos). El beneficio de la libertad anticipada no será de aplicación en caso de reiteración o reincidencia, indistintamente, en los siguientes delitos y bajo las circunstancias previstas a continuación:

a) Lesiones graves, únicamente cuando la lesión ponga en peligro la vida de la persona ofendida (numeral 1° del artículo 317 del Código Penal).

b) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal).

c) Hurto, cuando concurran sus circunstancias agravantes (artículo 341 del Código Penal)

d) Rapiña (artículo 344 del Código Penal).

e) Rapiña con privación de libertad. Copamiento (artículo 344-BIS del Código Penal).

f) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).

g) Homicidio (artículo 310 del Código Penal).

h) Los delitos previstos en el Decreto-Ley 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas.

i) Los delitos previstos en la Ley N° 19.574, DE 20 de diciembre de 2017".

Como puede observarse la modificación introducida al nuevo CPP que excluye del beneficio de la libertad anticipada a los condenados por juicios abreviados y restringe o limita el beneficio de la libertad anticipada, para muchos delitos a los que revistan la calidad de reiterantes y reincidentes, significó una gran restricción para el uso de este mecanismos que el nuevo CPP había pretendido instalar.

La GRACIA y la excarcelación graciosa concedida por la Suprema Corte de Justicia (Ley 15.737 del 8 de marzo de 1985 y Ley 17.272, modificativa del art. 20).

La gracia, instituto de clemencia soberana que extingue el delito y opera el sobreseimiento de la causa, es otorgada por la Suprema Corte de Justicia en el acto de visita de cárceles y causas que se efectúa en los establecimientos de detención por lo

menos una vez al año (art. 20 Ley 15.737). Alcanza a los encausados respecto de los que no hubiere recaído sentencia de condena.

La jurisprudencia entiende que el beneficiado puede renunciar a la gracia porque tiene el derecho a obtener una sentencia absolutoria, que ratifique y declare por parte del Estado el mantenimiento de su situación de inocencia, de forma de garantizar al justiciable la posibilidad de que se establezca con claridad que es inocente del delito que se le atribuía.

En estos casos el jusiticiable no quiere que se le otorgue o que se le dé la gracia (o el perdón), sino que exige que específicamente, se le declare inocente, esto es se dicte una sentencia de absolución, se le absuelva.

Esta potestad, que proviene de la época de la monarquía, pasó luego a los Jefes de Estado, estando hoy en nuestro país en manos del máximo órgano del poder jurisdiccional, que otorga las máximas garantías a los internos cuyas causas son revisadas todos los años por esa alta autoridad.

La Ley 17.272 del 24 de octubre de 2000, sustituyó el art. 20 de la Ley 15.737, de 8 de marzo de 1985, estableciéndose ahora que la gracia no procederá respecto a reincidentes o habituales, pero sólo cuando estas agravantes estuvieran referidas a delitos que hubieran violado " el mismo bien jurídico", de forma y modo que la prohibición es menos restrictiva que lo establecido con anterioridad ya que a partir de esa ley empezó a regir un principio de especificidad.

Tanto la Gracia como la Libertad Gracioss otorgada por la Suprema Corte de Justicia, que es una forma de libertad provisional, y que puede otorgarse cualquiera fuera la naturaleza de la imputación, son facultades que se pueden ejercer de oficio pero también a petición de parte, de manera tal que los interesados pueden presentarla incluso fuera del pedido de visita de cárceles y causas.

Salidas Transitorias

Es un instituto creado con el fin de preparar o introducir paulatinamente al recluso en la sociedad. Según el art. 61 literal b del Decreto-Ley 14.470 están motivadas en el acercamiento familiar, de relacionamiento y de trabajo con miras a la libertad definitiva. El elemento *sine qua non* en éste caso es poseer buena conducta (art 62), y además de haberse cumplido los plazos mínimos requeridos por el Art. 63 en la redacción dada por la Ley 16.928.

La salida transitoria consiste en la posibilidad de que un familiar o hasta un empleador que oficia como tutela responsable del interno, vaya a buscarlo a la cárcel y lo lleve a su

domicilio o al lugar de trabajo (si son salidas transitorias laborales) por un lapso que determina el Juez con previa vista (opinión) del Fiscal. Dichos lapsos pueden consistir en horas o en días (48 o más horas por ejemplo).

Dichas salidas transitorias son concedidas por los jueces, precedidas por el informe de la cárcel y la opinión del Fiscal. Pero son inapelables. Eso significa que puede tener informes favorables del Centro de Reclusión y del propio Fiscal y el Juez las puede denegar.

Los internos tienen que cumplir con dos requisitos para acceder al beneficio que son: cumplir un tercio de la condena establecida por sentencia o un tercio de la posible pena a recaer si no está condenado aún. Además, acreditar buena conducta para tener derecho a realizar la solicitud y tramitar un régimen de salidas transitorias sean domiciliarias, laborales o por estudio.

Perspectivas de la política criminal

La serie de continua de modificaciones al nuevo CPP han significado una gran restricción en materia de mecanismos liberatorios. Se eliminó un pilar fundamental del nuevo proceso, que era la no preceptividad de la prisión preventiva. Además, se limitó el beneficio de la libertad anticipada en los juicios abreviados para muchos delitos y se estableció la inaplicabilidad del beneficio de la libertad anticipada por la comisión de distintos tipos de delitos cuando posea la calidad de reiterante o reincidente.

Todas éstas últimas reformas, que van contra el espíritu inicial del nuevo Código del Proceso Penal, han sido factores que han aumentado el encarcelamiento sin una lógica consistente y afectado muchas posibilidades de progresividad dentro del sistema. El Instituto de Derecho Penal ha señalado que estas modificaciones significan un retroceso de nuestra legislación con respecto a los derechos humanos puesto que se suprimen beneficios hacia los privados de libertad, se le extirpan o eliminan beneficios liberatorios lo que tiene a un alarmante aumento en el número de las personas en prisión.

La ley 19.889

La reforma realizada por la Ley 19.889 (de urgente consideración) trajo nuevas modificaciones en normas penales, normas sobre el proceso penal, y normas vinculadas al sistema penitenciario. En algunos casos, sin aumentar las penas en los tipos penales, las modificaciones en las normas de la gestión penitenciaria (beneficios, mecanismos

liberatorios y de redención) implican una mayor permanencia en prisión para los autores de varias figuras penales.

Se acotaron o eliminaron institutos de finalidad resocializadora, mecanismos liberatorios y beneficios obtenibles durante la ejecución penal. Se eliminó la suspensión condicional del proceso, se estableció la imposibilidad de solicitar la Libertad Anticipada para algunos delitos, la restricción del régimen de salidas transitorias para reclusos condenados por algunos delitos específicos, así como la eliminación del beneficio de la Redención de la pena por Trabajo y/o Estudio (creado por la Ley. 17.897) para ciertos tipos delictivos. A ello debe agregarse la reducción del beneficio referido para los que ahora en vez de aplicársele el criterio de descontar un dìa por cada dos trabajados y/o por estudio, se aplicará el descuento de un día por cada tres trabajados y/o por estudio.

Se creó la figura del "adulto joven modificando el art. 41 del Dec. Ley 14.470.

Son competentes los Jueces Letrados de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia para conocer todas las cuestiones formales y sustanciales que se planteen a partir de que la sentencia definitiva o interlocutoria con fuerza de definitiva, quede ejecutoriada según lo establecido en los arts. 13,26, 286 a 289, 294, 351 a 357 del nuevo C.P.P.

Pero tenemos que hacer notar que algunas reformas hacen imposible el egreso de los privados de libertad en lo que podría considerarse plazo razonable porque se quedan sin ningún beneficio alternativo al efectivo cumplimiento de la pena legal. Esto es que no tienen ninguna expectativa de egresar salvo por el cumplimiento efectivo de su condena.

El art. 35 de la Ley 19.889 agregó al artículo 301 BIS DEL CPP cuyo título es : (inaplicabilidad de la libertad anticipada por la comisión de ciertos delitos) los siguientes literales:

j) Rapiña (artículo 344 del Código Penal).

k) Rapiña con privación de libertad. Copamiento (artículo 344 BIS del Código Penal).

i) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).

El art. 85 de la referida norma agregó al Decreto-Ley Nº14.470, del 2 de diciembre de 1975 en el art. 63 BIS la imposibilidad de gozar de salidas transitorias para determinados delitos con la siguiente redacción:

ARTICULO 63 BIS. El régimen de salidas transitorias no será aplicable a los autores de los siguientes delitos, mientras no hayan cumplicdo los dos tercios de la pena impuesta; narcotráfico (arts. 30 a 35 del Decreto-Ley N.º 14.294), violación (artículo 272 del C.P), abuso sexual (art. 272 BIS del C.P), abuso sexual especialmente agravado (art. 272 TER

del C.P), homicidio simple (art. 310 del C.P), homicidio agravado (art. 311 del C.P), homicidio muy especialmente agravado (art. 312 del CP), lesiones graves (art. 317 del C.P), lesiones gravísimas (art. 318 del C.P), rapiña (art. 344 del C.P.) rapiña con privación de libertad. Copamiento (art. 344 bis del C.P), extorsión (art. 345 del C.P), atentado violento al pudor (art. 273 del C.P) y secuestro (art. 346 del C.P).

En el mismo sentido el artículo 86 de la Ley 19.889 que sustituye el artículo 13 de la Ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005 que establecía la redención de la pena por trabajo o estudio disminuyendo dicho beneficio para ciertos delitos y eliminándolo para otros al establecer la siguiente redacción :

" Para el caso de los siguientes delitos: artìculos 30,33,34 y 35 del Decreto-Ley 14294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas (estupefacientes), rapiña (artìculo 344 del Código Penal), privación de libertad (artículo 281 del Código Penal), lesiones graves y gravísimas (artículos 317 y 318 del Código Penal), extorsión (artículo 345 del Código Penal) y homicidio intencional (artículo 310 del Código Penal), la exigencia de trabajo o estudio para redimir pena se les conmutará a razón de un día de reclusión por tres días de trabajo y de un día de reclusión por tres días de estudio.

Quedan excluídos el presente régimen de redención de pena por trabajo o estudio los condenados por los delitos previstos en los artículos 31,32 y 36 del Decreto-Ley N.º 14.294 de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas (estupefacientes), el delito de violación (artículo 272 del Código Penal), de abuso sexual y de abuso sexual especialmente agravado (artículos 272 BIS y 272 TER del Código Penal), de homicidio especialmente agravado y muy especialmente agravado (artículos 311 y 312 del Código Penal), de rapiña con privación de libertad.Copamiento (artículo 344 BIS del Código Penal) y de secuestro (artículo 346 del Código Penal)

La libertad a prueba (art. 298 del CPP)

El artículo 298 bis del CPP agregado por el art. 31 de la Ley N.º 19.889, se denomina régimen de libertad a prueba. Se encuentra en el capítulo que el Código dedicó al cumplimiento de las penas privativas de libertad.

La libertad a prueba consiste en someter al penado al cumplimiento de un programa 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.

La libertad a prueba aplica en casos de delitos culposos (en donde la imputación previa de un delito culposo no se reputará como antecedente judicial penal del imputado), u

otros delitos imputados a título doloso o ultraintencional, pero en esos casos, con pena de menos de 24 meses de prisión.

Pero sin embargo este mecanismo no procede -lo cual lo acota enormemente en su potencial resocializador- en casos de reincidencia, reiteración o habitualidad y tampoco para ciertos delitos que aparecen enumerados a texto expreso como rapiña, abigeato, violación, homicidio doloso. En esos delitos no procederá dicho beneficio sin importar si el delito es en grado de tentativa o consumado, cualquiera sea la forma de participación del penado.

El texto es similar al de la Ley No. 19.831 que en su momento modificó e hizo más restrictiva la libertad vigilada, previéndola solamente en casos de pena de prisión o de penitenciaría menor a tres años.

Es necesario señalar que la referida ley derogó mediante su art. 32 la libertad vigilada intensiva al expresar : " Deróganse los artículos 2 a 12 de la Ley N.º 19.446 de 28 de octubre de 2016 y los artículos 1º a 11 de la Ley 19.831, de 18 de setiembre de 2019" Como se ve aquí se derogaron los arts 2 a 12 de la Ley 19.446 que referían a la libertad vigilada y la libertad vigilada intensiva como penas alternativas a la privación de libertad; así como los arts. 1 a 11 de la Ley N.º 19.831, que había realizado ajustes a la citada anteriormente.

Con referencia a la libertad a prueba la vigilancia y orientación establecidas allí estarán a cargo de la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida que es una dependencia del Instituto Nacional de Rehabilitación (Ministerio del Interior).

La libertad a prueba procederá en todos los casos a solicitud de parte (no procede automáticamente de oficio) y será impuesta por el tribunal al dictar la sentencia de condena. El Juez fija el plazo de intervención que será igual al que correspondería cumplir en régimen de privación de libertad.

La OSLA debe presentar en un plazo de veinte (20) días desde que se le notifique la sentencia condenatoria por el Tribunal el plan de intervención correspondiente. Debe tratarse de un plan individual que comprenda realizar actividades tendientes a la reinserción social y laboral del penado, señalando los objetivos que se persiguen con las actividades programadas y los resultados que se esperan.

No existen sanciones si OSLA incumple la presentación en tiempo y forma del plan de intervención. Pero sin dudas esa omisión o mora administrativa no puede ser obstáculo para la persona que puede acceder legalmente al beneficio.

Requisitos o medidas: 1. Residencia en un lugar determinado donde sea posible la supervisión por OSLA. 2. Sujeción a la orientación y vigilancia permanentes de la referida

Oficina. 3. Presentación una vez por semana a la seccional policial del domicilio fijado conforme a lo dispuesto en el numeral 1. 4. Prestación de servicios comunitarios: la obligación de cumplir las tareas que se le asignen teniendo en cuenta su aptitud o idoneidad, en organismos públicos o en organizaciones no gubernamentales con fines de evidente interés o utilidad social.

Esas medidas no podrán sobrepasar las dos horas diarias o las doce semanales y su plazo máximo de duración será de diez (10) meses.

También el Tribunal puede disponer una o más de las siguientes medidas :

a) Si el penado presenta un consumo problemático de drogas o alcohol, se impondrá la obligación de asistir a programas de tratamiento de rehabilitación de dichas sustancias.

b) Prohibición de acudir a determinados lugares.

c) Prohibición de acercamiento a la víctima, a sus familiares u otras personas que determine el Tribunal o mantener algún tipo de comunicación con ellos.

d) Obligación de mantenerse en el domicilio o lugar que el tribunal determine.

e) Obligación de cumplir programas formativos laborales, culturales, de educación vial, de educación sexual, de tratamiento de la violencia u otros similares.

f) Ejercicio de una profesión, oficio, empleo, arte, industria, o comercio bajo las modalidades que se determinen en el plan de intervención.

g) Prohibición de conducir vehículos

h) Restitución de la situación jurídica anterior a la comisión del delito.

i) Otras de carácter análogo que resulten adecuadas.

Además, se dispone que el Tribunal podrá disponer que la persona penada sometida al régimen de libertad a prueba deba portar un dispositivo de monitoreo electrónico, en los términos establecidos en el art. 82 de la Ley N.º 19.670, de 15 de octubre de 2018.

Para ello debe recabarse el consentimiento expreso de la víctima para ser usuaria del programa de monitoreo electrónico. La instalación y vigencia de la medida de vigilancia electrónica, estará sujeta al cumplimiento de obligaciones por parte de los usuarios. En caso de incumplimiento de las referidas obligaciones, la medida cesará y se comunicará en forma inmediata al Juez competente.

Es necesario remarcar que la colocación del dispositivo es preceptiva si se trata de penado por violencia doméstica, violencia basada en género, violencia intrafamiliar o

delitos sexuales. Y que el art. 15 de la Ley 19.889 creó una nueva figura delictiva establecida en el art. 359 bis del CP para el caso del retiro no autorizado o destrucción, total o parcial de medios o dispositivos de rastreo y control electrónicos, tales como pulseras, tobilleras o dispositivos similares.

La violación grave del régimen de libertad a prueba deberá dar lugar a la revocación inmediata sin necesidad de vista previa o audiencia (art. 287 CPP) considerándose violación grave por ejemplo una formalización posterior.

Libertad condicional y libertad anticipada

Como señalado, el instituto de la libertad condicional se encuentra previsto en la Ley 19.446 en los arts. 13 y ss. Pero hoy en día se pueden plantear serias dudas acerca de su vigencia o derogación por leyes posteriores.

Esos artículos no fueron derogados expresamente, a diferencia de lo que sucedió con los arts. 295 a 297 del CPP (en su redacción original) que previeron el instituto directamente en el Código (y que se fueron derogando expresamente por el art. 9 de la Ley N.º 19.544 del 20-10-2017.

Aunque no se utilice este instituto porque se piense que se encuentra derogado, los arts. 13 y ss de la Ley 19.446 no han sido derogados expresamente ni por la Ley 19.544 que derogó la libertad condicional del C.PP, ni por la Ley N.º 19.831 que hizo ajustes a dicha ley 19.446 ni por la Ley 19.889 que derogó sólo algunos artículos.

La libertad condicional es un beneficio que se otorga a petición de parte , o sea sin firma letrada o por medio de su letrado patrocinante, a los penados que se hallaren en libertad al quedar ejecutoriada la sentencia de condena (en la práctica, quizás se pueda tratar de muy pocos casos). Sería ideal que más personas esperaran en libertad las resultancias del proceso penal, (pero no es determinante al momento de remarcar si está vigente o derogada una ley), cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida pueda formularse un pronóstico favorable de reinserción social. En tal caso, la pena se cumplirá en libertad en la forma y condiciones previstas por la ley.

Según el art. 1 de la ley N° 19.446 , el beneficio no será de aplicación en caso de reiteración, reincidencia, habitualidad, indistintamente, tratándose de los delitos que se mencionan más arriba.

El penado podrá solicitar la libertad condicional en un plazo perentorio de diez días hábiles posteriores a que haya quedado ejecutoriada la sentencia de condena, suspendiéndose su reintegro a la cárcel hasta tanto se resuelva si se le otorga dicho

beneficio. El liberado condicional queda sujeto a vigilancia de la autoridad, en los términos dispuestos en el Código Penal, por el saldo de pena que resultare de la liquidación respectiva..

En cuanto al trámite, el art. 14 de la citada Ley 19.446 dispone que, una vez aprobada la liquidación, el juez competente (juez con competencia en la ejecución) solicitará al Instituto Técnico Forense dentro del plazo de tres días la planilla de antecedentes judiciales del penado, actualizada a no más de sesenta días de su emisión. Si dicha planilla no registra que haya sido condenado por nuevo delito y el solicitante acreditare hallarse en condiciones de vida que permitan formular un pronóstico favorable de reinserción social, el juez, previa vista al Ministerio Público, podrá conceder la libertad condicional. Se liquidará el saldo de pena a cumplir, computando el tiempo de vigilancia de la autoridad a que refiere el artículo 102 del Código Penal, a partir del momento en que el penado fue puesto en libertad.

Si conforme a la liquidación efectuada la pena estuviese cumplida el juez declarará extinguida la pena y por definitiva la libertad, efectuando las comunicaciones pertinentes.

En caso de existir un saldo de pena, el condenado quedará sujeto a vigilancia de la autoridad y a su término el juez solicitará nueva planilla de antecedentes judiciales al Instituto Técnico Forense. Si no hubiera sido condenado por la comisión de nuevo delito, previa vista al Ministerio Público, se declarará extinguida la pena efectuándose las comunicaciones pertinentes.

No podrá otorgarse el beneficio de la libertad condicional si, agregada la respectiva planilla de antecedentes, resulta que el condenado fue procesado (formalizado) por la comisión de nuevo delito durante el lapso que estuvo en libertad provisional

El art. 15, finalmente, dispone que la sentencia que resuelva el pedido de libertad condicional podrá ser impugnada mediante los recursos de reposición y apelación. Solo tendrá efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que deniegue la libertad condicional.

La libertad anticipada sí se encuentra prevista en el CPP.

Según el art. 298 del Código, la libertad anticipada es un beneficio que podrá otorgarse a los penados que se hallaren privados de libertad, cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida, se pueda formular un pronóstico favorable de reinserción social. El liberado queda sujeto a vigilancia de la autoridad en los términos de lo dispuesto en el Código Penal, por el saldo de pena que resulte de la liquidación respectiva.

El artículo reseñado dispone, según redacción dada por el art. 41 de la Ley N° 19.889, que cuando el beneficio sea aplicable o se otorgue a penados extranjeros que no residan legalmente en el país, el Poder Ejecutivo podrá disponer su expulsión del territorio nacional. Con relación a la expulsión de extranjeros hay que tener en cuenta también lo dispuesto por Ley N° 18.250 en sus arts. 27,47,51.

La libertad anticipada podrá otorgarse a pedido de parte y de acuerdo con las siguientes condiciones : a) si la pena recaída fue de prisión o de multa que por defecto de cumplimiento se transformó en prisión, podrá solicitarse cualquiera fuere el tiempo de reclusión sufrido; b) si la condena fue de penitenciaría, cuando el penado haya cumplido la mitad de la pena impuesta; c) si se establecieran medidas de seguridad eliminativas aditivas a una pena de penitenciaría, el beneficio podrá otorgarse cuando el penado haya cumplido las dos terceras partes de la pena, disponiéndose el cese de dichas medidas.

Con referencia al trámite de la libertad anticipada el art. 299 del Código del Proceso Penal establece que la petición a la que se ha hecho referencia, sea formulada en forma escrita por el penado o su defensor ante el juez competente (esto es, el competente en la etapa de ejecución), quien dispondrá la agregación de ciertos recaudos como la planilla actualizada de antecedentes judiciales del Instituto Técnico Forense y reliquidación de la pena por redención de la misma por trabajo o estudio, si correspondiere, el informe de conducta carcelaria proporcionado por el director o responsable del establecimiento, quien deberá remitirlo a la sede judicial dentro del plazo de cinco días contados desde que haya recibido la solicitud, juntamente con los informes técnicos que se dispongan referidos a las aptitudes de resocialización del penado.

No procederá en los casos de los delitos contemplados en los arts. 301 BIS y TER del CPP .

El Juez resolverá previa vista del Ministerio Público, mediante resolución fundada. Concedida la libertad anticipada, se efectuará la liquidación del saldo de pena a cumplir bajo vigilancia de la autoridad (art. 306 del Código). Una vez cumplido el plazo, el juez solicitará nueva planilla de antecedentes al Instituto Técnico Forense. Si el penado no hubiere sido condenado por la comisión de nuevo delito, se declarará extinguida la pena vista al Ministerio Público, efectuándose las comunicaciones pertinentes.

Por su parte, el art. 300 refiere a que la sentencia que concede la libertad anticipada podrá ser impugnada mediante los recursos de reposición y apelación en subsidio con efecto suspensivo, para ante el Tribunal de Apelaciones que corresponda. En caso denegatorio, no podrá solicitarse nuevamente el beneficio hasta que hayan transcurrido seis meses de ejecutoriada la resolución respectiva.

Con relación a la vigilancia, el art. 306 citado, dispone que el penado que fuere liberado anticipadamente quedará sometido a la vigilancia administrativa en las condiciones previstas en el art. 102 del Código Penal.

El Juez Letrado con competencia en la ejecución y vigilancia supervisará la forma concreta de la vigilancia y podrá disponer de otras modalidades o asumirlas directamente si lo viere del caso o pedir colaboración a otras instituciones públicas o privadas. La vigilancia será ejercida de manera que no perjudique al vigilado y le permita atender con normalidad sus actividades habituales. Si el condenado entiende que la vigilancia no se cumple en debida forma puede ocurrir al Juez competente, quien dispondrá las medidas que estime necesarias.

El art. 307 del CPP, establece que la libertad anticipada puede ser revocada, y cómo se debe proceder en ese caso. En primer lugar, se señala que si antes del cumplimiento íntegro de la pena en libertad anticipada, el penado comete nuevo delito por el que resulte condenado o quebrante los deberes impuestos por la autoridad, el Juez Letrado de Ejecución y Vigilancia puede revocar el beneficio y disponer el reintegro a la cárcel, siguiendo el mismo procedimiento que para su concesión sin perjuicio de lo establecido en el art. 1 de la Ley 19.446 del 28/10/2016.

En caso de revocación, el tiempo que el condenado haya estado en libertad vigilada, no se computará como cumplimiento de pena.

Las idas y vueltas de la política criminal, las perspectivas

El texto de este capítulo es ilustrativo en cuanto el recorrido que ha tenido el proceso de ejecución penal en las últimas décadas. Es notorio como cada cambio es luego sucedido por otros que luego genera una nueva modificación que genera una nueva alteración y así sucesivamente, en una copiosa generación de normas procesales penales. La generación de normas a veces también incluye los tipos delictivos. Pero aún sin cambiar los tipos delictivos, la serie aluvional de cambios, de distinta naturaleza, genera un sistema complejo cuyo resultado tiende a ser la poca claridad y accesibilidad de muchos de esos mecanismos que han sufrido cambios, sobre cambios sobre cambios… Estas “idas y vueltas” legislativas ocurren frecuentemente sin evaluaciones empíricas sistemáticas sobre su funcionamiento e impactos, esto es, sin que la producción y revisión de evidencias sea parte del proceso del debate.

¿Qué perspectiva deja este proceso donde por ejemplo, el Código del Proceso Penal luego de una proceso de estudio de especialistas y legisladores de varios años, luego de aprobado, en no más de tres años de aplicación, recibió más de una docena de nueva leyes que introdujeron a su vez decenas de cambios? ¿Por qué ocurre esto?

Es complejo dar una respuesta y, corresponde, ante un tema tan complejo, asumir con humildad la perspectiva desde la cual analizamos esa realidad.

Parece claro que el país tiene una manera de discutir su derecho penal, proceso penal y su ejecución penal donde lo que siente la opinión pública pesa mucha a la hora de legislar -lo que es natural en una sociedad democrática- y donde muchas veces la voces especializadas -expertos, cátedras e Institutos- son vistas como idealizaciones propias de otras latitudes.

Pero algo anda muy mal. El resultado final del debate, que son nuestras cárceles, indica que es imprescindible una nueva manera de procesar los temas penales a la luz de tan azarosa experiencia y opaco resultado.

El derrotero procesal penal muestra una ruta en zig zag donde por un lado se introducen cambios propios de la modernidad y de las nuevas tendencias de técnica jurídica, con institutos propicios para la rehabilitación un régimen penitenciario progresivo, donde los internos pueden avanzar en etapas sucesivas hacia la reintegración, pero por otro lado sistemáticamente aparecen normas que dan marcha atrás o frenan esos instrumentos.

Sin duda que la cárcel "inhabilita" los delitos mientras la persona proclive a realizarlos está presa, pero también "habilita" a esa persona a cometerlos debido a su baja capacidad de rehabilitación, por lo que en la supuesta "inhabilitación" se abren las puerta de una reincidencia galopante.

Muchas veces los institutos jurídicos de la progresividad caen en descrédito por las carencias de una parte del sistema: la cárcel. Pero a su vez, la "cárcel" falla porque en su interior los servicios de las políticas sociales que trascienden al administrador -el Ministerio del Interior- eso es, la salud, la salud mental, la educación, el tratamiento, no llegan con el vigor que deberían. En lugar de subir el nivel de esa intervención, se cancela o modifica el instituto -libertad anticipada, libertad a prueba, salidas transitorias, etc- lo que desde una perspectiva muy pragmática es lógico. Pero en la proyección de eso, lo que queda es un sistema carcelario gigante y generador de delitos, que justamente es lo que se quería evitar.

Las normas aquí reseñadas refieren a un verdadero mosaico jurídico, que muestra las idas y venidas, impulsos y frenos, búsquedas y desencuentros, donde por un lado se apunta a cumplir con el mandato constitucional del derecho al tratamiento, pero por otro el temor a la inoperancia de sus políticas lleva a cerrar o limitar las puertas que se abrían.

En ese mosaico conviven múltiples lógicas, hay trazos humanistas y punitivos, normas de avanzada y pasos atrás. Es claro también que, como capas geológicas, estas idas y

venidas han traspasado administraciones y orientaciones de gobierno, tanto del Ejecutivo como de las representaciones en el Legislativo. Es un tema que el país ha resuelto de la manera que se refleja en estas páginas, lo cual no quita que pueda haber nuevos diseños. Más aún la lectura detallada de este proceso y sobre todo el resultado final -el funcionamiento del sistema penitenciario- convoca a todos los actores justamente a pensar hacia el futuro con una perspectiva global del camino recorrido y las innovaciones que son necesarias para hacer realidad el derecho al tratamiento que manda la Constitución.

Todo sistema penal basado en el derecho penal humanista, liberal y democrático, tiene mecanismos "descompresivos" para que, según la evolución de la persona y su camino de rehabilitación, pueda acceder a mecanismos liberatorios de diversa índole. Nuestro sistema da muestras constantes de avance y retroceso, puertas de progresividad y rehabilitación que se abren y se cierran, pero la tendencia general de los últimos años ha dado como resultado un sistema de enormes dimensiones, confuso y bajo gran presión. Todo indica que a la luz no solo de su actual situación sino de su inquietante proyección para los próximos 10 años, debe pensarse en algunas reformas que al menos atenúen algunas de las restricciones incorporadas -y que generan mayor punición, menos rehabilitación y por ende mayor reincidencia- a partir de acuerdos técnicos e interinstitucionales promovidos con amplio acuerdo parlamentario.

Cualquiera que observe la realidad del sistema penitenciario, resultado final de la puesta en marcha del Código Penal y del Código de Proceso Penal y todas sus normas complementarias, no podrá por lo menos que inquietarse por el resultado obtenido. Y, si analiza con detenimiento cada una de las piezas que conforma el sistema, seguramente su inquietud será mayor, ya que constatará que el colapso no está cerca, el colapso ya está ocurriendo. En efecto, un sistema que conviva con celdas con 8 a 10 personas que no tienen actividades -en algunos establecimientos- no va a colapsar: ya colapsó. Y el resultado serán más delitos.

La ley 19.889 creó un Consejo de Política Criminal con representantes institucionales del Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior y Educación), del Poder Judicial y de la Fiscalía, los que a su vez dialogarán con el Parlamento. El artículo fue votado por todos los partidos políticos.

El Consejo de Política Criminal puede ser un espacio donde -lejos del debate caliente de la coyuntura inmediata- se puedan trazar líneas a mediano y largo plazo entre todas las instituciones.

IX. LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

Marco teórico y referencias internacionales

La mayoría de las legislaciones europeas continentales o del *common law* consideran en su legislación la regulación de "penas alternativas" para una eficaz rehabilitación y prevención del delito, desde diversas raíces históricas.

El término "penas alternativas", puede ser utilizado para concebir cualquier sanción que no implique la privación de la libertad. El concepto es bastante amplio, en la medida que no sólo cubre el espectro sancionatorio, si no que considera otras alternativas a la cárcel que puedan imponerse durante el proceso penal.

Algunos utilizan el término "penas no privativas de libertad". Aún así ambas denominaciones asumen que estas sanciones subrogan u operan como sustitutos de castigos reales, y por lo tanto son concebidos como dependientes de una pena de cárcel.

También hay autores que prefieren otros términos como el de "penas o sanciones comunitarias"-utilizadas también por algunas legislaciones -, poniendo énfasis en el contexto en el cual se despliegan las sanciones. El termino omite a muchas sentencias basadas en la comunidad que limitan coercitivamente aspectos importantes de la autonomía e imponen restricciones considerables a la libertad de movimiento del infractor, aproximándose al cumplimiento de una pena de cárcel[55].

En nuestro pais, el Código de Proceso Penal define las medidas a aplicar sin usar expresamente al término de "medidas alternativas" o "medidas no privativas".

Las Medidas Alternativas a la Privación de Libertad, han sido contempladas en diversas reglas y normas internacionales como una tercera vía de respuesta punitiva, catalizadoras de más eficaces de justicia y rehabilitación, por lo menos para ciertos delitos.

Tal como expresara Christie Nils : "El castigo es usado en todos lados, aceptado en todos lados, pero, sin embargo, es una actividad en conflicto con otros valores centrales" (...)"si creemos en el valor de mantener a nuestras sociedades civiles como civiles, entonces debemos mantener una institución penal pequeña" (...) "si creemos en el valor de sociedades cohesionadas e integradas, entonces debemos retardar el crecimiento de la institución penal". [56]

Aunque el instituto sea de reciente incorporación en nuestro ordenamiento, el rastro histórico muestra prácticas que datan del Derecho Romano e incluso La ley del Talión,

[55] MORRIS Norval, TONRY Michael, "Between prison and probation", Oxford Press, 1990.
[56] CHRISTIE Nils, "Una sensata cantidad de delito".

que permitían la composición entre el ofensor y ofendido, e implicaban un pago o una indemnización como contracara a una solución violenta.

Aunque inicialmente fueron concebidas como un sistema subrogatorio o sustitutivo de las penas privativas de corto tiempo, hoy son vistas en buena parte del mundo como un sistema de consecuencias idóneo para el abordaje de la delincuencia de baja y mediana gravedad, llevando a los distintos gobiernos a explorar distintas forma de darles un lugar adecuado.

A pesar de la naturaleza altamente controvertida de la política penal, el decepcionante desempeño de las cárceles parece ser un diagnóstico compartido tanto por los círculos liberales como por los conservadores. [57]

Aun entre los países que se caracterizan por una fuerte dependencia del encarcelamiento, existe una preocupación creciente sobre cómo diversificar el sistema penal para hacerlo más eficiente y sostenible. [58]

Este punto de vista ha sido moldeado en gran medida por los inciertos resultados de la cárcel tradicional en su lucha contra la reincidencia, onde pese a los ingentes presupuestos penitenciarios todo indica que las penas de corto plazo y ante delitos menores o medianos tienen una reincidencia mucho mayor que la que se detecta en la aplicación de programas comunitarios, alternativos o al menos combinados.

Un estudio comparativo realizado sobre las medidas alternativas en Alemania, España y Inglaterra del año 2017 arroja datos alentadores sobre los efectos de las medidas sobre las tasas de reincidencia, comparativamente con las tasas de reincidencia de quienes cumplen la pena bajo modalidad de prisión efectiva.

En Alemania la experiencia de las medidas alternativas ha evidenciado además de la baja en las tasas de prisionizaciòn, alentadores resultados de baja de reincidencia. En un periodo de observación de cuatro años, se constató, que en el caso de las penas de prisión suspendidas a prueba, la reincidencia es de 45% mientras que la de aquellos egresados de prisión efectiva es de 56%.

En Inglaterra de acuerdo a la estadística entregada correspondiente al período entre Abril de 2014 a Marzo 2015, la reincidencia de aquellos condenados liberados sin cargos fue de 30,5%, de aquellos que fueron multados 27,4%, mientras que en el caso de los que cumplieron una sentencia comunitaria fue de 33,1% . En el caso de los suspendidos la reincidencia fue de 29,3% en los casos en que se impuso requerimientos y 34,8% en

[57] T. Clear, “The criminology of downsizing”.
[58] LACEY Nicola. “Castigo estatal”. Londres 1988.

el caso de suspendidos sin requerimientos, mientras que la de los condenados a la cárcel fue de 44,7%.

En España por su parte, en relación a la tasa de prisionización, se ha mantenido en los últimos años dentro del grupo de países con moderada tasa de privados de libertad. De acuerdo con el Kings College, International Center for Prison Studies, en 2016, España tuvo una tasa de 144 privados de libertad por 100.000 habitantes. Por su parte, los estudios empíricos sobre reincidencia en penados a formas alternativas a la prisión también son reducidos. Podemos destacar el informe de Capdevila et all (2015) que analiza las medidas penales alternativas -no la suspensión ni sustitución de la pena en sentido estricto- y resulta interesante porque analiza la reincidencia por tipología delictiva y algunos sustitutos penales.

Así, tratándose de los trabajos en beneficio de la comunidad, el estudio concluyó una reincidencia del 9,7%. También dentro del concepto de los autores caben los programas formativos y tratamiento ambulatorio, los cuales podrían hipotéticamente suponer una suspensión de la pena en el marco de un deber o exigencia para el penado. En ese escenario, la reincidencia tratándose de los programas alcanzó al 9,7% y el tratamiento al 11,7%.

Además, el estudio relaciona la reincidencia con tipología delictiva en su causa base (primer delito). Los resultados son relevantes. En el tránsito (contra la seguridad vial) el total que finalizó una medida penal alternativa fue de 6.268, de los cuales el 9,1% fue reincidente. En los delitos de violencia de género sobre un universo de 1.769 personas, la reincidencia alcanzó al 11,2%. En los delitos contra las personas y contra la libertad sexual se estudió a 253 personas y el índice de reincidencia fue de 11,9%. En otros delitos convencionales como en aquellos contra la propiedad, en base a 222 personas que conforme el estudio se beneficiaron de medidas alternativas, la reincidencia marcó un 21,6%.

Si tenemos presente que la tasa de reincidencia oficial que la autoridades manejan en Uruguay es del entorno al 65%, estas experiencias tienen que ser tenidas en cuenta.

Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)

Las “Reglas de Tokio” al igual que las “Reglas Mandela”, son estándares mínimos de protección aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas luego de largos proceso técnicos y de debate político y jurídico entre todos los países del mundo. Contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión.

Son pautas también para cuando los países elaboran legislación sobre las mismas o diseñan sus programas de intervención como políticas públicas.

En el punto 1.5 expresan: “Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente”.

En el punto 2.6 señalan: “Las medidas no privativas de la libertad serán utilizadas de acuerdo con el principio de mínima intervención.”

Dentro de los estándares mínimos para su aplicación se encuentra: requerir el consentimiento del imputado cuando se impusieren de forma previa al juicio, contemplar el respeto a la dignidad humana en todas las medidas a aplicar, informes de investigación social que contemple el contexto social y recomiende obligaciones en función de ello.

Vale destacar la cláusula de salvaguarda prevista en el punto 4, donde se hace expresa mención a la prohibición de excluir o restringir de la aplicación de otras normas internacionales que reconocen derechos humanos. El principio “pro homine” nos exige realizar una armoniosa lectura de las normas que reconocen derechos, prefiriendo para su aplicación aquel sentido que mejor proteja el derecho tutelado.

La regulación normativa de las medidas alternativas en Uruguay

Ley 19.293 NCPP, modificaciones realizadas por 19.889.

Libertad a prueba

CODIGO DE PROCESO PENAL - LIBRO III DEL PROCESO DE EJECUCIÓN. CAPITULO II Artículo 295-BIS (Régimen de libertad a prueba).-

Las penas privativas de libertad podrán cumplirse en régimen de libertad a prueba en los casos y bajo las condiciones que se establecen en la presente ley.

La libertad a prueba consiste en someter al penado al cumplimiento de un programa 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 Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida, dependiente del Ministerio del Interior.

La libertad a prueba podrá disponerse siempre que la pena privativa de libertad que deba cumplir el condenado sea impuesta por la imputación de:

A) Delitos culposos de acuerdo al régimen previsto en el artículo 18 del Código Penal. En este caso la imputación de un delito culposo no se reputará como antecedente judicial penal del imputado.

B) Delitos dolosos o ultraintencionales de acuerdo al régimen previsto en el artículo 18 del Código Penal, en cuanto la misma no supere los veinticuatro meses de prisión.

2.2 REGIMEN DE EXCLUSION Ley 19.293 NCPP, Art. 295- bis.

No procede la libertad a prueba en casos de reincidencia, reiteración o habitualidad cualquiera sea la pena impuesta y el delito cometido.

2.3 TIPOS PENALES EXCLUIDOS DE LA APLICACIÓN DE LIBERTAD A PRUEBA

Sin perjuicio de lo anterior, tampoco podrá sustituirse la pena privativa de libertad por la libertad a prueba cuando se trate de alguno de los delitos que se enuncian a continuación, sea este tentado o consumado y cualquiera sea la forma de participación del penado:

I. Rapiña (artículo 344 del Código Penal).

II. Rapiña con privación de libertad. Copamiento (artículo 344 bis del Código Penal).

III. Extorsión (artículo 345 del Código Penal).

IV. Secuestro (artículo 346 del Código Penal).

V. Homicidio doloso y sus agravantes (artículos 310, 311 y 312 del Código Penal).

VI. Delitos previstos por los artículos 30 a 36 del Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas.

VII. Crímenes y delitos contenidos en la Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006.

VIII. Delitos previstos por los artículos 77 a 81 de la Ley N° 18.250, de 6 de enero de 2008.

IX. Delito previsto por el artículo 8° de la Ley N° 19.247, de 15 de agosto de 2014.

X. Abigeato (artículo 259 del Código Rural).

XI. Violación (artículo 272 del Código Penal).

XII. Abuso sexual especialmente agravado (artículo 272 TER del Código Penal).

2.4 EN QUE CONSISTE LA "LIBERTAD A PRUEBA ".

La norma propone la aplicación combinada de dos tipos de medidas: una principal que se define en relación a la culpabilidad (numerales del 1 al 4) y otras que se agregan a ella valorando los caracteres personales del imputado (literales A al I). El texto legal expresa:

- La libertad a prueba procederá en todos los casos a solicitud de parte y será impuesta por el tribunal al dictar la sentencia definitiva de condena.

- DURACION DE LA MEDIDA IMPUESTA: El tribunal fijará el plazo de intervención que será igual al que correspondería cumplir en régimen de privación de libertad.

- PLAN DE INTERVENCION: La Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida presentará en un plazo de veinte días desde que se le notifica la sentencia condenatoria por el tribunal, el plan de intervención correspondiente.

Dicho plan deberá ser individual, comprender la realización de actividades tendientes a la reinserción social y laboral del penado, indicando los objetivos perseguidos con las actividades programadas y los resultados esperados.

2.5 CONDICIONES APLICABLES A LA LIBERTAD A PRUEBA. Ley 19.293 NCPP, Art. 295-bis .

Al establecer la libertad a prueba el tribunal impondrá al condenado las siguientes condiciones y medidas:

1) Residencia en un lugar determinado donde sea posible la supervisión por la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida.

2) Sujeción a la orientación y vigilancia permanentes de la referida Oficina.

3) Presentación una vez por semana en la Seccional Policial correspondiente al domicilio fijado conforme a lo dispuesto en el numeral1) de este artículo.

4) Prestación de servicios comunitarios: la obligación de cumplir las tareas que se le asignen, teniendo en cuenta su aptitud o idoneidad, en organismos públicos o en organizaciones no gubernamentales, cuyos fines sean de evidente interés o utilidad

social. Estas medidas no podrán sobrepasar las dos horas diarias o las doce semanales y su plazo máximo de duración será de diez meses.

2.6 MEDIDAS ALTERNATIVAS ACCESORIAS Ley 19.293 NCPP, Art. 295- bis

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior y de acuerdo con las circunstancias del caso, el tribunal dispondrá, además, una o más de las siguientes medidas:

A) Si el penado presentara un consumo problemático de drogas o alcohol, se impondrá la obligación de asistir a programas de tratamiento de rehabilitación de dichas sustancias.

B) Prohibición de acudir a determinados lugares.

C) Prohibición de acercamiento a la víctima, a sus familiares u otras personas que determine el tribunal o mantener algún tipo de comunicación con ellas.

D) Obligación de mantenerse en el domicilio o lugar que el tribunal determine.

E) Obligación de cumplir programas formativos laborales, culturales, de educación vial, de educación sexual, de tratamiento de la violencia u otros similares.

F) Ejercicio de una profesión, oficio, empleo, arte, industria o comercio bajo las modalidades que se determinen en el plan de intervención.

G) Prohibición de conducir vehículos.

H) Restitución de la situación jurídica anterior a la comisión del delito.

I) Otras de carácter análogo que resulten adecuadas.

2.7 LIBERTAD A PRUEBA - APLICACIÓN DE REGIMEN DE VIGILANCIA ELECTRONICA Ley 19.293, Art. 295- bis

REGIMEN DISCRECIONAL: El tribunal podrá disponer que la persona penada sometida al régimen de libertad a prueba deba portar un dispositivo de monitoreo electrónico, en los términos establecidos en el artículo 82 de la Ley N° 19.670, de 15 de octubre de 2018.

REGIMEN OBLIGATORIO: No obstante, será preceptiva la medida si se tratare de penado por violencia doméstica, violencia basada en género, violencia intrafamiliar o delitos sexuales. Si entendiere del caso podrá disponer que la víctima del delito porte dicho dispositivo, para cuya colocación requerirá su consentimiento.

2.8 INCUMPLIMIENTO DE LIBERTAD A PRUEBA Ley 19.293, Art. 295- bis

En caso de incumplimiento de alguna de las medidas impuestas, la Fiscalía podrá, valorando las circunstancias del caso, solicitar al tribunal la revocación del beneficio, privando de la libertad al condenado por el saldo restante de la pena.

La violación grave del régimen de libertad a prueba deberá dar lugar a su revocación inmediata, sin necesidad de contar con la aquiescencia, vista previa o audiencia de la Fiscalía (artículo 287 de este Código).

Se considerará violación grave, entre otras, la existencia de una formalización posterior (artículo 266.6 in fine de Código de Proceso Penal).

3- RÉGIMEN NORMATIVO APLICABLE A LA PRISIÓN DOMICILIARIA

El régimen normativo vigente aplicable a la prisión domiciliaria está contemplado en los art. 228 del Nuevo Código de Proceso Penal previsto en sede de Medidas Cautelares, y también aplicable por remisión expresa de los art. 304 y 305 del mismo código.

En este sentido puede diferenciarse el régimen si se trata de una prisión preventiva en carácter de medida cautelar o si se dispone en razón de una condena ejecutoriada, ya que los requisitos procesales para disponerla son distintos.

En el primer caso, la prisión domiciliaria como medida cautelar, se requiere cumplir con los requisitos previstos en los art. 223 , 224 y siguientes del SECCIÓN III - DE LA PRISIÓN PREVENTIVA Nuevo Código de Proceso Penal.

Conforme lo previsto en el artículo 228 del NCPP, la procedencia del régimen de prisión domiciliaria es para los imputados que se encuentren en sede cautelar, previo al dictado de Sentencia.

Artículo 228 (Elementos de especial relevancia).

228.1 Para decidir acerca de la imposición o en su caso la sustitución o la cesación de la prisión preventiva, el juez le asignará especial relevancia a los siguientes elementos de juicio: necesidad de atender circunstancias familiares o especiales del imputado que hicieran evidentemente perjudicial su internación inmediata en prisión;

b) imputadas en estado de gravidez a partir del quinto mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el primer año de lactancia;

c) imputados afectados por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, extremo que deberá ser acreditado por el informe pericial correspondiente;

d) imputados mayores de setenta años cuando ello no involucre riesgos considerando las circunstancias del delito cometido.

228.2 El juez ordenará la internación provisional del imputado en un establecimiento asistencial adecuado cuando se acredite por informe pericial que sufre una grave alteración de sus facultades mentales que acarree grave riesgo para su vida o salud

A su vez, el artículo 304 del NCPP, refieren a personas que se encuentran condenadas, el trámite allí previsto, remite a lo previsto para el art. 228 NCPP.

Y por último el art. 305 del NCPP donde expresamente se contempla la necesidad de valorar un establecimiento adecuado en caso de enfermedad del condenado.

Existen quienes consideran que en el NCPP no se prevé la sustitución del cumplimiento de la pena en un régimen de prisión domiciliaria en sede de Ejecución. En este caso recurren a lo dispuesto en el artículo 10 del Código Civil en cuanto refiere a la derogación tácita o expresa de la ley en general, por tanto el Decreto Ley Nro. 15.032 no se encuentra derogado por la Ley Nro. 19.293. De acuerdo al artículo 14.2 del NCPP, corresponde ante el vacío legal en la nueva normativa, integrar el instituto de la prisión domiciliaria con el artículo 131 del CPP de 1980 para personas que se encuentran penadas. En su mérito, corresponde se cumpla un régimen de prisión domiciliaria o se dispongan otras medidas asegurativas, de encontrarse el penado afectado por una enfermedad grave o de circunstancias especiales que hicieran evidentemente perjudicial para el encausado su internación inmediata en prisión o la continuidad de la privación de libertad en el centro de reclusión en que se encuentre, previo los peritajes que se estime pertinentes.

Cualquiera sea la aplicación normativa elegida, se puede concluir que en nuestro país la prisión domiciliaria existe para quienes tengan una enfermedad que haga perjudicial su internación en prisión, asi como como lo previsto expresamente en art 228 del NCPP.

La Oficina de Supervisión de Libertad Asistida

Creada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 180/2010 del 14 de junio del año 2010, la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida, dependiente del Instituto Nacional de Rehabilitaciòn, es la encargada de supervisar, diseñar e implementar el sistema de medidas sustitutvas o alternativas a la prisión.

El art. 1 de ese decreto ubica a OSLA bajo la órbita de la ex Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, siendo ahora dependiente de la Subdirección Nacional Técnica del Instituto Nacional de Rehabilitación. El art. 2 describe

el objeto de las competencias asignadas, y los siguientes artículos detallan la estructura orgánica, equiparándola al nivel administrativos de las unidades penitenciarias.

Se define, en el art. 7, a la OSLA como una Unidad " interdisciplinaria", " " buscando un abordaje integral a cada situación en que deba intervenir".

Tiene un área operativa con 20 funcionarios, una técnica de 46 funcionarios y una jurídica de 12, tres administrativos y 10 en el área del Centro de Monitoreo. Tiene un total de 86 funcionarios, un vehículo, dos locales, uno de ellos provisorio.

Flota vehicular: Al momento esta unidad cuenta con un solo vehículo funcionando Hyundai H1 y dos más en reparación, para la parte Operativa.

La OSLA cuenta con 86 funcionarios y 18 funcionarios enlace en el interior del país, para la administración técnica, jurídica y operativa de 15.207 medidas.

Su labor se centra en realizar el plan de intervención, a la supervisión del cumplimiento de las medidas, fomentar contacto con instituciones y organizaciones que acepten la realización de tareas comunitarias, y realizar las entrevistas necesarias para los informes que deben enviar a los jueces.

En el interior del país cuentan con funcionarios de enlace que jerárquicamente reportan a la dependencia del Ministerio del Interior donde cumplan servicios, aunque funcionalmente reportan a OSLA. Esto significa que además de las tareas inherentes al cargo que ocupen asumen la gestión administrativa del monitoreo de medidas alternativas. Los funcionarios de enlace se encuentran en todo el país, aunque muy acotadamente, normalmente un funcionario por departamento. Recientemente se ha solicitado que la sub dirección técnicas de las unidades aporten también al enlace local de la OSLA.

Además es de reciente implementación la designación de funcionarios que integran las Sub Direcciones técnicas en las Unidad Penitenciarias. En estos departamentos cada técnico asignado recibe la comunicación de la medida, realiza entrevista, aplica OASYS en medidas superiores a 1 año de duración, y realiza en todos los casos plan de intervención que sigue las pautas delineadas por Subdirección Técnica de OSLA, y reporta informes de cumplimiento e incumplimientos, respetando en la comunicación la integralidad de la medida. La figura de diferencia del funcionario de enlace por las competencias distintas en el ejercicio de la función.

El plan de intervención

El proceso para la implementación de la medida alternativa comienza con la comunicación al imputado sobre la necesidad de que comparezca personalmente a OSLA a fin de realizar el diseño de plan de intervención.

Recientemente se ha incorporado como parte del proceso de comunicación la entrega en OPEC de un volante al imputado, que expresa la obligatoriedad de concurrir a Osla en un plazo de 5 días.

Pudimos constatar que aun así, existen quienes alegan desconocer la obligatoriedad de concurrir a las oficinas de OSLA hasta tanto no se comuniquen para asignarle un día y hora.

La estructura del plan de intervención sigue los siguientes pasos:

- Entrevista personal y análisis situacional.
- Aplicación del protocolo de riesgo OASys en medidas mayores a un año.
- Elaboración del plan de intervención, atendiendo los factores de riesgo observados.

El Plan de Intervención contempla además de la medida asignada judicialmente, otros requerimientos observados por el técnico de acuerdo a las vulnerabilidades relevadas, tales como: concurrir a Identificación Civil para obtener documento de identidad (en Montevideo se coordina desde Osla con exoneración de pago), derivación a atención en salud mental o adicciones, realizar trámites judiciales o solicitar prestaciones sociales.

Desde la Sub Dirección técnica se entiende que cada acción hace parte del Plan de Intervención y refleja la adhesión a la medida de forma integral, por tanto el monitoreo de cumplimiento contempla dichas acciones accesorias.

Informes de seguimiento e incumplimiento

En el caso del trabajo comunitario establecido por la Ley 19.120 de Faltas y Conservación y Cuidado de los espacios públicos, 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 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.

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 del plan de intervención realizado. En estos casos el informe intenta reflejar la integralidad de la medida e informar al Juez en todos los aspectos referidos.

Desde OSLA se entiende que la comunicación con el Poder Judicial es esencial para que las medidas que se dispongan contemplen los datos necesarios para su implementación, que se ajusten a la realidad de la persona, al delito que se le imputa y al tiempo que corresponde para el cumplimiento de la medida. Sería favorable un marco legal que permita la intervención previa al dictado de la Sentencia, entienden que existen medidas dispuestas "no acordes" al perfil definido.

Respecto a esto último, se dan dos situaciones que pueden dificultar que la medida impuesta sea exitosa: si son penas muy cortas (de 2 a 4 meses), carece de efectividad por el plazo que insume la realización del plan de intervención y su correcto cumplimiento posterior.

Trabajo comunitario

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el artículo 29º que: "Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollarse libre y plenamente su personalidad".

En octubre de 2018 se creó en OSLA el Área de Coordinación Institucional (ACI) con el objetivo de generar acuerdos con instituciones para derivar a las personas que deben cumplir tareas comunitarias. La creación de esta área apunta también a mejorar el vínculo con las instituciones a partir de la creación de dos dispositivos: uno es que las personas asistan a un "taller de inducción", que consiste en orientar a los supervisados para su adaptación en las instituciones que realizarán las tareas, y el otro es la implementación de un "Protocolo de actuación ante inconductas", que tiene como cometido dar garantías a las instituciones receptoras cuando se presentan dificultades con las personas que cumplen las medidas.

Existen convenios vigentes para la realización de tareas comunitarias en todo el país. En general son tareas de limpieza y mantenimiento en escuelas, oficinas públicas, y centros de salud. de bajo riesgo para la seguridad personal. La demanda es notoriamente superior a las plazas de trabajo disponibles, por tanto existe un universo de medidas que finalizan sin que se haya efectivizado el acceso al desempeño de la tarea a cumplir, lo que atenta a la finalidad educativa y de reinserción comunitaria.

Los convenios vigentes son en su totalidad entre OSLA y diversas entidades públicas, no existe sociedad civil involucrada en el diseño de medidas alternativas ni tampoco facilitando espacios para el cumplimiento de servicio a la comunidad.

Con fecha 01/02/2019 la Dirección de OSLA realizó consulta a Cátedra de Derecho Laboral de la Universidad de la República respecto a la pertinencia de contar con póliza de seguro por accidentes de trabajo del BSE para el desempeño de la tarea. En respuesta a la Consulta, la Catedra de Derecho Laboral concluye, que la tarea comunitaria no tiene caracteres asimilables al trabajo dependiente, libre y remunerado que tutela el Derecho Laboral. Sin embargo, desde el análisis de los derechos humanos en juego, y la especial vulnerabilidad de la persona que como medida alternativa realiza tarea comunitaria por disposición del Poder Judicial y control de la OSLA, parece impostergable que el Estado organice un sistema de respuesta rápida, eficaz, adecuada y gratuita que garantice su indemnidad.

Contar con un marco legal adecuado para el desempeño de las tareas comunitarias permitiría además elevar la complejidad de las tareas, profesionalizarlas y ampliar actores que pueden involucrarse en la generación de nuevos espacios de participación.

En ausencia de un sistema de protección efectiva para el desempeño de las tareas, ha sido buena práctica exigir la obligatoriedad de afiliación al servicio de salud, público o privado. Sin constancia de afiliación no se puede continuar con el proceso de asignación de la medida.

Monitoreo electrónico

Con relación al equipo de monitoreo electrónico, se informa que actualmente; cuentan con 50 equipos instalados siendo estos monitoreados por el Centro de Comando Unificado (CCU) y la Dirección de Monitoreo Electrónico (DIMOE) en coordinación con la OSLA.

Se encuentran en proceso la creación del Centro de Monitoreo que dependerá del INR-OSLA y también en proceso de capacitación del personal.

Actualmente solamente seis funcionarios lograron aprobar los cursos dictados quienes ya se encuentran realizando prácticas en el CCU-DIMOE.

Además del monitoreo electrónico de la libertad a prueba, OSLA tiene bajo su cargo el monitoreo de las medidas dispuestas de acuerdo al art. 288-BIS, Ley 19.293 Código Proceso Penal incorporada por la Ley 19.889: “Para el otorgamiento de la concesión del régimen de salidas transitorias o de prisión domiciliaria, el tribunal competente dispondrá la aplicación de dispositivos de rastreo y control electrónico, tales como

pulseras electrónicas, tobilleras electrónicas o dispositivos similares, salvo resolución fundada en contrario de dicho tribunal."

Esta nueva disposición incrementa la necesidad de equipos de rastreo electrónico, que si bien se encuentran en vías de obtenerse, hace imprescindible acompañarlos de ingresos de recursos humanos suficientes.

De acuerdo al Informe de Comisionado Parlamentario 2019, la Dirección de INR y Osla estaban cerca de implementar el Centro de Monitoreo que dependería de INR.

Anticipándose al cambio de normativa vigente respecto al monitoreo electrónico se realizó un proceso de capacitación e ingreso de 60 funcionarios, sin embargo, la totalidad de los funcionarios fue asignado al cumplimiento de funciones en DIMOE.

Actualmente para el monitoreo de medidas con dispositivos electrónicos OSLA cuenta con 5 funcionarios para cubrir turnos 24 horas.

Dispositivos electrónicos

E4: Tecnología de Radio Frecuencia, dispositivo que cuenta con dos partes una parte similar a un fax y la pulsera electrónica. Este dispositivo requiere de conexión y suministro de energía eléctrica obtenida en legal forma y bajo condiciones de instalación habilitadas por UTE.

La tecnología por radio frecuencia reporta al sistema cuando el dispositivo se aleja del radio dispuesto, y pierde comunicación, no reporta ubicación geográfica.

El procedimiento para realizar instalación de dispositivo E4 es:

1- Disposición judicial: El Juez dispone el cumplimiento de esta medida y comunica a Osla para su implementación.

OSLA: Recibe comunicación y previo a dar traslado a la persona, realiza informe de Estudio Socioambiental donde relevan la conexión y suministro eléctrico, y si es favorable, realiza relevamiento sobre documentación Planimetrica (refiere a la estructura edilicia, posibles interferencias estructurales, y posibilidad de aplicación del rango de inclusión).

2- Instalación: Finalizada esta etapa, Osla comunica juez y comienza la ejecución de la medida.

De no tener Stock de dispositivo al momento de disponerse la medida, Osla informa al Juez que las condiciones son favorables para la aplicación, que no cuenta con stock, y consulta si desea realizar control por planilla.

DPO: Tecnología GPS, a diferencia del dispositivo por Radio frecuencia, en este caso se reporta la georreferencia en todo momento aun cuando se aleja del radio de inclusión configurado.

Los requisitos para su instalación son similares, con la ventaja de que no recibe interferencias en la señal por las características de la estructura edilicia.

Es un dispositivo con 2 partes, una similar a un teléfono celular y otra parte que es una pulsera. El dispositivo base requiere de carga similar a la de un celular.

En ambos casos, E4 y DPO el sistema de control de centro de monitoreo recibe a modo de alerta el reporte de todas las señales de control tales como desconexión eléctrica, alejamiento de radio, en el caso de DPO nivel bajo de batería, en el E4 movimiento físico de dispositivo base como por ejemplo la inclinación, por tanto genera alertas que permiten el envío de un móvil al lugar o contacto con la Seccional más cercana.

Prisión domiciliaria

En el caso del monitoreo y vigilancia de las prisiones domiciliarias dispuestas, persiste una dificultad que se relaciona con la ausencia de logística suficiente que facilite el traslado para concurrir a controles médicos y pedidos de asistencia en general.

No tenemos datos acerca del efectivo ejercicio de derecho a la educación, la salud, alimentación en contextos de privación de libertad bajo la modalidad de Prisión Domiciliaria.

No existen programas que prevean la situación de quienes se encuentran con niños a cargo bajo esta modalidad.

Cobertura

Respecto a la cobertura, recibimos por parte de OSLA la siguiente información referida a Enero de 2021:

- Cantidad Total de Medidas a Supervisar: 15.892

- 2.899 están para asignar, esto significa que aún no se realizó un plan de intervención.

-Libertades Vigiladas 5.975.- Régimen legal derogado.

- Libertad Vigilada de personas que se encuentran en centros de reclusión y pasarán a la órbita de la OSLA 341.-

-Libertades a Prueba 2.103.- Ley 19.889

- Libertad a Prueba de personas que se encuentran recluidas y pasarán a la órbita de la OSLA 06.- Ley 19.889

-Suspensión Condicionales del Proceso 1.457.- Regimen legal DEROGADO.

-Tareas comunitarias ley de faltas 3.161.-

-Prisiones domiciliarias 24 horas del día 35.-

-Arrestos domiciliarios las 24 horas del día 98.-

-Arrestos domiciliarios nocturno 107.-

-Tobilleras 57.

X. EL PRE EGRESO, EL EGRESO Y LO POST PENITENCIARIO

Cuando hablamos de las penas que se cumplen en prisión es ineludible pensar en los propósitos que tiene la privación de libertad en sí misma y sobre todo es necesario reflexionar sobre los aspectos que puede aportar para que la persona conviva en sociedad, cómo trabajar dentro de la prisión para que la trayectoria allí no contribuya en la exclusión social, que posiblemente favoreció la comisión del delito, sino que aporte herramientas para la integración social.

El trabajo interinstitucional es sumamente necesario y es un desafío permanente dado que las intervenciones se realizan muchas veces de forma fragmentada y con dificultades en la continuidad de las mismas. La vulnerabilidad de las personas y las carencias materiales y de recursos humanos dentro de las cárceles es de tal magnitud que los esfuerzos aislados terminan en su gran mayoría sin tener impactos visibles. Para que estas intervenciones no sean sólo esfuerzos es necesario trabajarlas en el marco de políticas sociales basadas en datos empíricos, programas de tratamiento técnico, articulación interinstitucional y responsabilidad compartida en relación a la población carcelaria que presenta una alta complejidad por las características propias de las personas, por las consecuencias que la privación de libertad genera en las trayectorias de vida y en las redes vinculares, y por los riesgos que significa para la sociedad tener centros penitenciarios que no garanticen las mínimas condiciones para el desarrollo de

la vida cotidiana y donde se realicen escasas intervenciones que favorezcan la integración social. 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 de carácter preventivo y fomenta la integración social, ya que cuando la cárcel se vuelve sinónimo de deterioro, seguramente eso afectará también al entorno de la persona privada de libertad.

El pasaje por el sistema carcelario constituye una discontinuidad en relación a los lazos con la comunidad y muchas veces con los vínculos afectivos, lo que sin dudas debilita las posibilidades cuando la persona egresa y busca su "inserción social". Como analiza Ciapessoni, "Cuanto más amplias sean las fuentes de apoyo social, menos probable será que la población reclusa sufra estrés postraumático, lo que repercutirá en su bienestar psicológico y, como consecuencia, en las posibilidades de atravesar un proceso de reinserción satisfactorio".[1]

Cuando hablamos del egreso del sistema penitenciario es necesario recordar las Reglas Mandela al decir que "El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano." (Regla Nº 5). Este propósito es sumamente difícil de lograr cuando se trata de instituciones totales, tal como las define Goffman "Una institución total puede definirse como un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente (…) Toda institución absorbe parte del tiempo y del interés de sus miembros y les proporciona en cierto modo un mundo propio; tiene, en síntesis, tendencias absorbentes. (…)La tendencia absorbente o totalizadora está simbolizada por obstáculos que se oponen a la interacción social con el exterior (…) que suelen adquirir forma material: puertas cerradas, altos muros, alambre de púa…" [2] Estos obstáculos en la interacción social con el exterior se suman a la despersonalización que implica la dinámica en los centros penitenciarios lo que lleva a que los procesos subjetivos de las personas estén enfrentados cotidianamente a la tendencia "totalizadora" de la institución carcelaria. En este sentido los aportes de Ciapessoni son ilustrativos de las vivencias en la cárcel: "El aislamiento con respecto al exterior, la incertidumbre cotidiana y la falta de control sobre la propia vida han sido identificados como elementos clave en la intensificación del estrés y la angustia, sobre todo en las personas más vulnerables. Las dificultades de acceso a los servicios de salud y, en particular, a los de salud mental, los altos niveles de conflictividad y violencia, las dificultades en el acceso a la comida y a la vestimenta y los problemas derivados de la convivencia forzada hacen que, a menudo, la privación de libertad se transforme en "privación de significado y de biografía". [3]

Para “superar” este factor se hace imprescindible la aplicación de las Reglas Mandela y en particular la que define: “Cuando la duración de la pena lo aconseje, tan pronto como sea posible tras el ingreso del recluso en prisión y después de un estudio de su personalidad se establecerá un programa de tratamiento individual que se basará en la información obtenida sobre sus necesidades, capacidad e inclinaciones particulares.” (Regla nº94).

Los contenidos de los programas de tratamiento individual y todo el trabajo que se realiza cotidianamente en los centros penitenciarios necesita ser complementado por programas de pre-egreso que se encarguen de elaborar pautas para el abordaje y acompañamiento de la transición de la prisión a la vida en libertad. El enfoque que puede dársele al “pre egreso” da un marco que guía las acciones y el sentido que puede darle la persona a ese período que es distinto a sus vivencias anteriores en su trayectoria en prisión. Las conductas, los estados de ánimo, el respeto de las pautas de convivencia, las actitudes frente a las actividades educativas, laborales y culturales, la postura respecto a la superación personal y los deseos de adoptar caminos que favorezcan la vida en sociedad son totalmente distintos cuando la persona ingresa al sistema penitenciario, y en muchos casos contrapuestas, al trayecto que vive al final de su pena.

Cabe citar el análisis de Ana Vigna respecto a la “persistencia y abandono del mundo del delito”: “…diversas son las fuentes que afirman que el pasaje por las instituciones carcelarias, lejos de promover el alejamiento del delito, lo dificultan, al intensificar los fenómenos de estigmatización, debilitar las redes vinculares y someter a las personas a una cotidianeidad signada por la violencia y por patrones de comportamiento “no convencionales”. Por otro lado, la investigación sobre desistimiento ha demostrado que, frecuentemente, los procesos de abandono del delito se producen por fuera del sistema de justicia criminal. Esto no implica que los actores del sistema deban desentenderse de intentar promover estos procesos, pero sí que éstos deben, al menos como punto de partida, comprender cómo el desistimiento puede tener lugar “naturalmente” en la vida de las personas. Si se profundiza en el conocimiento de este fenómeno, se podría generar un modelo en el cual los operadores penitenciarios, lejos de ser vistos como encargados de inculcar habilidades “prosociales”, ocuparan el papel de acompañantes, apoyando procesos cuyos protagonistas fueran los propios desistidores (Kazemian y Maruna, 2009).” [4]

Con el cometido de trabajar en el proceso de pre egreso y egreso fue creada la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) por la Ley 19.355 del Presupuesto Nacional 2015-2019 (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 de apoyo que tiene esa institución, con el fin de que la misma participe en la elaboración y gestión de los diferentes programas 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. En el año 2018 dicha dirección comenzó a implementar un programa de pre-egreso que se inició en la Unidad N°4 (COMCAR) y se expandió en el transcurso del año al resto de las unidades de la zona metropolitana, llegando a comienzos del año 2019 a cubrir la Unidad N°1 Punta de Rieles (PPP), N°3 Penal de Libertad, Nº 5 Femenino, N°6 Punta de Rieles y Nº 7 Canelones, lo que continúa durante el año 2020.

En el interior del país DINALI contaba con una presencia muy débil, con uno o dos funcionarios en algunos departamentos, y encontrándose un tercio de los departamentos sin referentes de dicha dirección. Actualmente todos los departamentos, salvo el de Florida, se encuentran con atención directa de personal de la Dinali; en este departamento se atienden las situaciones por el coordinador regional de la zona sur. Para lograr la cobertura del interior se ha incorporado personal voluntario y se han re adecuado los recursos humanos. En el departamento de San José se fortaleció la atención, incorporando dos pasantes voluntarios, logrando de esa forma tener tres oficinas activas en el departamento (ciudad de San José, ciudad del Plata, ciudad de Libertad).

En el año 2020 a través del rol designado para la coordinación del interior se logró realizar un relevamiento y sistematización permanente, la atención en pre egreso en las Unidades, un proceso de adecuación financiera de la cuentas activas en los distintos departamentos y un proceso de armonización de procedimientos a nivel nacional.

El trabajo a nivel nacional es necesario para acompasar los avances que se han dado en la unificación del sistema penitenciario con la creación del INR y para potenciar las buenas prácticas que se han realizado de forma aislada en los departamentos; es impostergable pensar el egreso desde una visión global más allá de que en ésta se contemplen las distintas realidades de las unidades y sus contextos.

Las pasantías laborales que implementa la DINALI se enmarcan en la Ley 18.489 y se realizan a través de convenios con instituciones públicas y privadas por un período de un año con opción a dos. En el período comprendido entre el 14 de abril de 2020 al 14 de abril del 2021 hubo 235 personas en pasantía laboral educativa, habiendo experiencias de pasantes que a través de Dinali se han incorporado al mercado formal de trabajo. Con el cometido de ampliar las posibilidades de pasantías laborales funciona el Área de convenios, que ha avanzado en la búsqueda de nuevos acuerdos de los que se destacan: ASSE Rivera y Artigas, Locales en Canelones y Rivera, Municipios CH y C, limpieza con Intendencia de Montevideo, servicios de refacción para INISA e INAU, entre otros.

Un avance importante en lo post penitenciario es la inauguración de la Posada de Camino "Dr. Oscar Ravecca", un alojamiento transitorio con permanencia de entre 90 a 120 días. La posada se encuentra con su cupo completo de forma permanente con 30 personas alojadas que incluyen varones, mujeres y trans, así como población extranjera. En el último año se debió adaptar tomando las medidas correspondientes a la emergencia sanitaria pues han derivado personas egresadas de las unidades siendo Covid-19 positivo, o esperando resultado de test, todo lo cual ha significado modificaciones en la dinámica habitual. Cabe mencionar que la posada fue inaugurada con el cometido de contar con 60 plazas sin embargo debido a la falta de recursos humanos, recursos materiales y la necesidad de acompañamiento en la vida cotidiana de las personas que permanecen allí, se ha establecido el cupo de 30 personas como máximo.

La Ley 17.897, de Humanización y modernización del sistema carcelario, de setiembre de 2005, 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 casi 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 este seguimiento adecuadamente. Esta situación llevó al Poder Ejecutivo a promover otra norma en la Rendición de cuentas de 2016, Ley Nº 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 las 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”. La obligación de las empresas que liciten con el estado debe ser supervisada por la DINALI, la que expide constancias de cumplimiento de la misma: “constancia negativa” en el caso de que la empresa no tengo los cargos del nivel previsto o de “constancia positiva” para los casos en que efectivice la contratación de liberados o liberadas. Al día de hoy, esta ley no es

cumplida por buena parte de las empresas que licitan con el Estado, ya que la norma no tiene un régimen sancionatorio si existe un control de cumplimiento. Tampoco existe una difusión y sensibilización en el mundo empresarial sobre el rol social de esta norma y la importancia de su cumplimiento. Una nueva iniciativa legal ha buscado ampliar las posibilidades de acción de esta agencia de apoyo al liberado. La ley Nº 19.438 (Rendición de Cuentas de 2016) en su art. 33, habilitó a la Dirección Nacional del Liberado a "constituir una fundación de acuerdo a las disposiciones de le Ley Nº 17.163, de setiembre de 1999 (ley de asociaciones civiles y fundaciones), la que tendrá como fin principal gestionar y coordinar actividades de capacitación, producción, venta de bienes y prestación de servicios, para apoyar y promover la inserción laboral de liberados del sistema penitenciario, de modo tal que lo recaudado por la fundación se destinará, principalmente a proyectos o emprendimientos para la población liberada exclusivamente, lo que se deberá prever en la reglamentación y estatutos de la fundación". La fundación creada que lleva el nombre "Caleidoscopio" designó nuevas autoridades por resolución del Ministro del Interior del gobierno actual y se continuó con los convenios, entre ellos Motocarros y Camiones, que continúa con con una muy buena evaluación de las contrapartes.

En la Ley nº 19.924 aprobada para el Presupuesto Nacional del período 2020-2024, cabe mencionar el artículo 203: "Créase en la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, Unidad Ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría", del Inciso 04 "Ministerio del Interior", el Proyecto "Incentivos para la Reinserción Laboral de los Liberados". El mismo tendrá como objetivo la capacitación de personas liberadas dentro de las empresas participantes del mismo, en el marco de una relación laboral y siguiendo las mejores prácticas internacionales en la materia. La empresa participante que brinde trabajo y capacitación al liberado, podrá acogerse a los beneficios que a tal efecto establecerá el Poder Ejecutivo en la reglamentación. Facúltase al Ministerio del Interior a trasponer créditos desde el programa 461 "Gestión de la Privación de la Libertad", Unidad Ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría", a este proyecto en la medida que este genere ahorros en la ejecución del citado programa. El Poder Ejecutivo dentro del plazo de ciento ochenta días de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará este artículo, estableciendo el alcance, montos y plazos de los beneficios a los que accederán las empresas participantes y las condiciones para el acceso a los mismos."

---

[1] Fiorella Ciapessoni, *La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle.* Revista de Ciencias Sociales, Vol 32, No. 45, julio-diciembre de 2019.

[2] Goffman, E. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales.* Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972.

[3] Fiorella Ciapessoni, *La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle.* Revista de Ciencias Sociales, Vol 32, No. 45, julio-diciembre de 2019.

[4] Vigna, Ana. *Persistencia y abandono del mundo del delito: diferencias de género en los procesos de desestimiento*. Tesis de Maestría. Departamento de Sociología, FCS. Montevideo, Uruguay. 2011.

XI. CONCLUSIONES

1. GIGANTE PROBLEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA El sistema penitenciario uruguayo sigue siendo un sistema de gigantes proporciones, de débil intervención técnica, baja capacidad de rehabilitación, carencias materiales y de recursos, sin cuya reforma seguirá siendo un problema serio de seguridad pública (alte reincidencia) y de salud pública (transmisión social de la violencia, la exclusión, rupturas socio familiares y trastornos de salud mental). Sin resolver la cuestión carcelaria con reformas de fondo en sus dos dimensiones, la privación de libertad y las medidas sustitutivas, el sistema carcelario seguirá creciendo (creció recientemente a un 12% anual) y tiene el potencial de ser fuente de nuevos tipos de violencia (bandas ilegales más formalizadas, mayor captación de adolescentes y jóvenes para la ilegalidad, sicariato, crimen organizado, disolución social). Según las mediciones internacionales, Uruguay es unos de los 15 países con más presos cada 100.00 habitantes de una lista de 122 países del mundo, lo que es una señal de alarma y de que un sistema de este volumen no es sostenible.
2. HACINAMIENTO Desde 2015 la inversión en cárceles ha bajado y la población penitenciaria ha crecido, lo que ha generado un crisis de hacinamiento que pone en jaque todos los intentos de rehabilitación. La acumulación legislativa de los últimos años ha acotado las naturales válvulas de despresurización del sistema de ejecución penal, achicándose posibilidades de medidas sustitutivas, beneficios durante la ejecución penal para procesos de rehabilitación positivos y la aplicación uniforme de penas para ciertos delitos sin tener en cuenta ni el cuantum de la transgresión ni el contexto social del autor como factor determinante del delito..
3. EL PLAN DIGNIDAD Y LA REFORMA. El Plan Dignidad Carcelaria iniciado en 2020, al igual que el proceso de Reforma Penitenciaria iniciado en 2015, está animado por la perspectiva de derechos humanos y género, apuntando a superar carencias estructurales de larga data de manera de poder conformar un sistema educativo, rehabilitador y en sintonía con los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos. El Plan Dignidad Carcelaria ha llevado adelante importantes acciones puntuales (construcciones de camas que no existían,

reparaciones, cierre de lugares en condiciones inadecuadas, nuevas áreas agrícolas y productivas) y acuerdos institucionales con organismos públicos, impulsando políticas sociales dentro del sistema carcelario. Es destacable el involucramiento que varios organismos han comenzado para aportar desde sus mandatos institucionales en políticas sociales a la población reclusa: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Consejo Directivo Central de ANEP y varias intendencias.

4. INVERSION Y GASTO PENITENCIARIO. Pese a las existencia de planes orientados a mejorar las condiciones de reclusión, a fortalecer los programas de rehabilitación y las actividades socio educativas en la convivencia, el Instituto Nacional de Rehabilitación sigue teniendo una gran debilidad institucional, siendo dependiente del Ministerio del Interior y teniendo un Presupuesto muy pobre en todos sus rubros y sin la fuerza institucional necesaria para elevar sus propias necesidades reales al Parlamento. La tradicional verticalidad policial que tenía su antecedente, la Dirección Nacional de Cárceles, hace que todavía hoy, pese a los cambios operados, sea difícil para el INR despegarse como un organismo con perfil propio, mandato específico y especializado y necesidades concretas impostergables, no pudiendo hacer notar en todos los ámbitos necesarios la extrema gravedad de sus carencias con voz audible y nítida.
5. EL SOSTEN DEL SISTEMA. Las carencias existentes hacen que el sistema esté basado en el esfuerzo denodado que hacen un conjunto de funcionarios -operadores penitenciarios, policías, técnicos y administrativos-, muchas veces inventado soluciones para carencias agudas que responden a carencias estatales, como déficits sanitarios, de abrigo, de materiales educativos, realizando una tarea ciclópea, en medio de un contexto adverso, sin herramientas básicas y con bajo reconocimiento y remuneraciones que lleva a veces al agotamiento y la pérdida de la noción de la rehabilitación como un resultado posible en el horizonte. Insólitamente, el sistema no se cae también por el trabajo de los propios presos, que pintan, construyen, arreglan celdas, cocinan, orientan estudios, trasladan heridos, arreglas puertas de celda y barrotes, limpian cloacas, hacen arreglos eléctricos y mantenimiento de todo tipo, la mayor parte de las veces sin peculio o remuneración alguna, sin elementos básicos de seguridad laboral, sin reconocimiento o certificación laboral para su reinserción y solo con el aliciente de salir de sus celdas, redimir algo de pena y “socializar” con otras personas.
6. VIOLENCIA. El sistema penitenciario uruguayo sigue siendo muy violento. En 2020 se registraron 48 muertes en custodia, de las cuales 17 fueron homicidios, 17 suicidios, uno por accidente no aclarado (en total 35 violentas) y 13 por enfermedad. La tasa de homicidios es de 137 cada 100.000 y de suicidios de 137 cada 100.000, siendo de homicidios 14 veces más alta que la nacional (9,5) y la de suicidios unas 7 veces más alta que la tasa nacional (20,3). Pero además de

estos datos que muestran la violencia cuando llega a su extremo, esto es la eliminación del “enemigo” o “ocasional contradictor” o la auto eliminación, la violencia se expresa en una alarmante cantidad de heridos, muchos de ellos de gravedad y a veces con secuelas de por vida, y amenazas y extorsiones cruzadas, entre internos, grupos de internos y sus allegados dentro o fuera de la cárcel, en una cadena de violencia y de venganzas, revanchas, anti venganzas, ajustes de cuentas y de nuevo revanchas de ajustes de cuentas que, a veces por motivos banales, multiplican y transmiten la violencia y el delito de generación en generación y de barrio a barrio: es la circulación social del delito y la violencia sin filtros adecuados del estado para “depurarla”, aminorarla o bien transformarla en inserción social.

7. SEGURIDAD Y REHABILITACIÓN, “POLICIA” vs “TECNICOS”. La larga tradición de un sistema penitenciario punitivo y de una cultura nacional punitiva se expresa en que Uruguay sea uno de los países con mayor prisionización del mundo, con un sistema que prioriza de hecho la seguridad sobre la rehabilitación. La seguridad sin alianza con la rehabilitación crea paradójicamente un sistema inseguro, ineficaz y una fuente inagotable de delitos. La Constitución indica que la seguridad debe ser el marco de la reeducación o rehabilitación, siendo esta última el objetivo y el sentido del sistema. Siendo la seguridad el marco general de funcionamiento del mismo, es la intervención técnica (programas socio educativos, acciones de rehabilitación, efectivización del derecho al tratamiento) lo que hace más seguro al sistema. Las normas presupuestales han mostrado hasta el momento que se priorizan los cargos de seguridad sobre los técnicos o de operadores penitenciarios. Si bien las carencias de recursos humanos del sistema son enormes y generales, se requieren además de policías importantes recursos de operadores penitenciarios, operadores y educadores que implementen la rehabilitación, de lo contrario solo subsiste lo operativo o asegurativo.
8. EL MODO COVID. La tarea del Instituto Nacional de Rehabilitación, en coordinación con el Servicios de Atención a Personas Privadas de Libertad de ASSE (SAI-PPL de ASSE) y Sanidad Policial, fue muy positiva y eficiente para detener el ingreso del covid 19 al sistema carcelario. Además, la respuesta fue muy adecuada cuando en noviembre y diciembre de 2020 empezó a registrarse un aluvión de casos dentro del sistema. Cabe anotar que las carencias sanitarias, el hacinamiento, la falta de productos básicos de higiene y el hacinamiento, hicieron prever a inicios de la pandemia un panorama crítico para las cárceles. El INR llevó adelante una política flexible, pragmática y de diálogo con los internos y sus familias, evitando un aislamiento preventivo masivo de los mismos que podría haber derivado en grandes tensiones y enfrentamientos. La situación se fue monitoreando todos los días, el diálogo de las autoridades de las unidades con los internos y sus familias y el esfuerzo de los funcionarios fue algo que debe

ser destacado entre los hitos positivos de la reacción uruguaya ante la pandemia. En los momentos de mayor incertidumbre y temor, hubo episodios de entrega y compromiso realmente notables en los funcionarios. También una muy buena actitud de los internos y sus familias. Particularmente eficiente fue el trabajo de SAI-PPL de ASSE, que ya en febrero de 2020 tenía un protocolo de emergencia para enfrentar el covid en cárceles, el que fue implementado luego de llegada la pandemia, siendo clave para evitar males de proporciones.

9. SALUD. La atención sanitaria dentro del sistema penitenciario, pese a los esfuerzos que realizan tanto los responsables como los funcionarios de SAI PPL de ASSE como de Sanidad Policial sigue siendo inadecuada y la limitaciones de su cobertura una fuente inquietante de conflictos, patologías no resueltas a tiempo y tensiones que generan violencia. En particular, son notorias las extremas limitaciones y carencias que tiene el sistema para dar respuesta a las patologías de salud mental y al tratamiento de las adicciones. Parte importante de los "atascos" en la atención, son la dificultad en concretar las coordinaciones externas para consultas e intervenciones especializadas en los servicios comunitarios de salud.
10. SOBREPOBLACION, REINCIDENCIA. El complejo proceso del punitivismo cultural se expresa en una altísima tasa de prisionización, que redunda en un sistema de ejecución penal basado en la pena privativa de libertad y en la aplicación de condenas, aunque legales, a veces sin sentido, ya que ante un delito leve, sin daños a las personas, el autor no recibe en la cárcel tratamiento sino violencia. El sistema de medidas sustitutivas a la cárcel, que es algo así como la medicina preventiva y la atención primaria a la hospitalización, es totalmente inadecuado, está colapsado en su capacidad de intervención (unos 20 técnicos especializados para atender 10.000 casos) y no está aprovechado en su potencial. Las medidas sustitutivas o alternativas son en todo el mundo, más allá de modelos políticos o ideológicos, la manera de tratar transgresiones leves con medidas adecuadas y han demostrado tener mucha menor reincidencia que la prisión. Internar un delito leve en una cárcel implica no darle el tratamiento adecuado a esa persona, y perder recursos para atender los casos más graves.

XII. RECOMENDACIONES

1. REFORMULAR EL SISTEMA. Para evitar que el crecimiento del sistema determine su colapso, se requiere modernizar el modelo de ejecución penal concibiendo el mismo como un conjunto de dispositivos conformado tanto por la pena de cárcel como por las medidas alternativas (que también implican una cierta privación de

libertad y control). Un nuevo modelo de ejecución penal requiere intercambio, debate y re diseño técnico, con información y evidencia empírica, con múltiples actores institucionales, representantes de todos los actores del sistema de justicia y con el aporte del Parlamento, tanto desde su Comisión de Seguimiento Carcelario como desde las comisiones especializadas. En este sentido, el Consejo de Política Criminal previsto legalmente como ámbito para trazar líneas a futuro para la transformación del sistema, u otros ámbitos técnicos e institucionales similares, es un paso necesario para alcanzar acuerdos amplios en torno a una agenda básica de humanización y fortalecimiento del sistema.

2. PROGRAMA DE DESHACINAMIENTO Y BAJA DE REINCIDENCIA Ante la urgencia carcelaria, recomendamos implementar una Plan de Deshacinamiento, Tratamiento y Baja de la Reincidencia, para detener el descontrolado y desestabilizante crecimiento penitenciario. Este Plan puede incluir: la definición de nuevos cupos penitenciarios para utilizar mejor los todavía disponibles, generar alternativas a la prisión según los mecanismos legales ya existentes y fortaleciendo con técnicos y recursos logísticos la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida en todo el país, reforzar y expandir la gestión de la Dirección Nacional del Liberado, la realización de un relevamiento caso a caso de las carpetas de los internos con entrevistas técnicas de evaluación formulando Planes de tratamiento Individual que impulsen la progresividad dentro del sistema. Con la información de este relevamiento general, se procederá a llenar las vacantes existentes en la unidades de seguridad media abierta y media cerrada y se procederá a identificar edificios públicos disponibles para unidades de pequeñas dimensiones, en particular para regímenes de pre libertad (pre egreso) o de regimen semi abierto.
3. URGENTE CONEXION INTEGRAL DE ASSE AL SISTEMA PENITENCIARIO, SALUD MENTAL Y ADICCIONES. Es vital que ASSE asuma plenamente su mandato institucional, como prestador público de salud en todo el sistema penitenciario y pasando a cubrir los servicios de todo el sistema penitenclario y profundizando sus servicios, disponiendo que los recursos otorgados en la Ley de Presupuesto para salud mental y tratamiento de adicciones también sean desplegados en el sistema penitenciaria, tanto en las prisiones como en el sistema de medidas alternativas, donde reside y pasa una población que es estratégica para la protección social y sanitaria.
4. COMBATE A LA VIOLENCIA CON INTERVENCIÓN TÉCNICA La violencia carcelaria, como la violencia social, es resultado -en buena parte al menos- de la ausencia de actividades y oportunidades prosociales que permitan el acceso a derechos y buenas condiciones de vida, por lo que la prevención de la violencia carcelaria requiere del despliegue de programas técnicamente sostenidos que instalen una convivencia rica en sanas oportunidades de vida. A estos efectos, proponemos crear Comités de Defensa de la Vida en todas las unidades, que generen mejoras

en la convivencia con el involucramiento de funcionarios e internos, realizando mediaciones penitenciarias y trabajando en la prevención de conflictos. También es preciso contar con elementos materiales que mejoren las condiciones de vida para bajar la violencia (videocámaras, escáneres) y mecanismos institucionales que permitan prevenir e investigar los hechos violentos (Fiscalía Penitenciaria especializada, equipos jurídicos del INR para realizar investigaciones administrativas en las unidades).

5. REFUERZO DE POLÍTICAS SOCIALES A los efectos de aumentar las oportunidades rehabilitación dentro del sistema carcelario y el efectivo ejercicio del derecho al tratamiento, convocar a todos los efectores y prestadores de servicios de política social para reforzar su presencia dentro del sistema carcelario, tanto en la prisión como en el sub sistema de medidas sustitutivas. En particular, la apertura del sistema penitenciario a los organismos y carteras de políticas sociales y a los actores de sociedad civil con vocación de servicio y trabajo en el proceso de ejecución penal, permitirá contar con una vigorosa presencia del sistema educativo formal y de educación no formal (Ministerio de Educación, ANEP y CODICEN), la conexión con servicios de integración social y desarrollo humano y la regularización de condiciones de trabajo muy inadecuadas e inseguras (Ministerio de Desarrollo Social), de capacitación profesional (Ministerio de Trabajo, INEFOP), las intendencias y alcaldías (movilización de recursos para urbanización de espacios penitenciarios, capacitación, salubridad, producción, instalación de talleres y generación de puestos de trabajo) y con organizaciones de sociedad civil mediante acuerdos con metas, instrumentos y mecanismos de evaluación. Pivot de la reinserción social puede ser la Dirección Nacional del Liberado, quien tiene todas las potestades para orientar, asistir y actuar como referencia de aquellos liberados que no tienen un proyecto de vida totalmente consolidado al recobrar la libertad.
6. UN PROYECTO POTENTE QUE HAGA VIABLE LA INVERSIÓN EN REHABILITACIÓN Si bien muchas mejoras son posibles con articulación de recursos existentes y aportes de organismos externos, la transformación del sistema requiere de un Proyecto convocante, basado en un plan estratégico y evidencia, que augure buenos resultados de baja de reincidencia (rehabilitación) y de eficientes mecanismos de reintegración social (asistencia a las familias vulnerables), que motive a los decisores económicos públicos a invertir en el área. La inversión penitenciaria, en descenso desde 2015, es requerida no solo en los gastos de funcionamiento del sistema (ropa, elementos educativos, alimentación, insumos), sino también en infraestructura operativa (escáneres, logística, equipos), en cargos de recursos humanos (policías, operadores, técnicos y gestores administrativos), y en construcciones (ampliación, reparación y nuevas unidades).

7. JUSTICIA TERAPEUTICA. Que el Poder Judicial, en diálogo con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública y la Administración de Servicios de Salud del Estado, promueva los amplios mecanismos de justicia terapeútica ya existentes en nuestro ordenamiento jurídico, ampliando los cupos y centros existentes para la atención de personas que por su adicción, la afectación de su salud mental u otros factores médicos o sociales, requieran una institución diferente de las cárceles existentes para acceder al derecho al tratamiento.
8. RE ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y GESTION MODERNA Teniendo presente que la transición del viejo sistema penitenciario a un sistema de gestión propio del siglo XXI no está finalizada, recomendamos que el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación procedan a una re estructura administrativa de ese organismo encargado de administrar la ejecución penal, tanto en su organigrama como en la descripción de cargos, funciones, carreras administrativas, policiales, técnicas y operativas, modernizando su forma de funcionamiento y toma de decisiones, alentando con estímulos administrativos, perspectivas de crecimiento personal y posibilidades remunerativas a sus funcionarios a desarrollar sus carreras en el área, para lo cual entendemos el mecanismo apto es un convenio amplio de reestructura con la Oficina Nacional de Servicio Civil. Esta modernización, debería ser la preparación para que el INR, tal como desde hace años se viene analizando en diversos ámbitos, sea un organismo descentralizado,de manera de definir y gestionar de manera racional, eficiente y lógica su presupuesto, más allá del Ministerio a travé del cual se relaciones con el Ejecutivo. La reestructura administrativa debe permitir concursar a los cargos de dirección y de gestión a técnicos externos al sistema para enriquecer su intervención.
9. HACIA UN DERECHO ADMINISTRATIVO PENITENCIARIO La convivencia tendiente a la rehabilitación se basa en la seguridad para hacer posible esa rehabilitación. Central el modelo de rehabilitación solamente desde la perspectiva de la seguridad tiene efectos contraproducentes y genera tensiones que a su vez traen inseguridad. Es pertinente que la aplicación de sanciones tenga un criterio pedagógico y educativo, evitando aplicar sanciones graves ante situaciones que son fruto de una convivencia llena de tensiones y carencias y que el proceso de las sanciones sea transparente para los internos, con formales instancias de registro y posibilidad de revisión de las mismas. A esos efectos recomendamos establecer reglamentaciones y pautas de derecho administrativo penitenciario, con mecanismos que permitan un transparente proceso sancionatorio y recursivo, con vías de comunicación para planteos, quejas y solicitudes eficiente y transparente.
10. LA ATENCIÓN DE LA FAMILIA Y EL CONTEXTO SOCIAL El trabajo de preparación del egreso y de re vinculación con la comunidad, es un trabajo eminentemente social que requiere estar conectado directamente con las líneas de las políticas

sociales y trabajando en red con sus servicios y recursos, por lo que es recomendable que la Dirección Nacional del Liberado pase a formar parte del Ministerio de Desarrollo Social para su mejor gestión e impacto. Siendo la transgresión penal emergente de un contexto de la persona, se requiere una plataforma fuerte para promover acciones de asistencia a las familias de las personas privadas de libertad, en especial a los hijos con padres o referentes presos, frecuentemente también de sectores de alta vulnerabilidad social.

11. SISTEMA DUAL DE PRISION Y MEDIDAS SUSTITUTIVAS. El sistema penitenciario debe ser concebido como un conjunto de dispositivos de ejecución penal que implican la privación de libertad neta (prisión) o la privación de libertad limitada (medidas sustitutivas), ambas instancias orientadas por los principios rectores de asegurar para reeducar establecidos por la Constitución. Recomendamos fortalecer el sistema de medidas sustitutivas y a la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida (OSLA) del INR, con equipos técnicos mayores y con cobertura nacional, con espacios físicos y programas que permitan rehabilitación, asistencia familiar, tratamiento y orientación laboral y social, asegurando que allí la ejecución penal sea eficiente y evite la aplicación de medidas mayores. El sistema debe ser de doble vía entre ambas instancias, y así como el incumplimiento de la medida puede implicar la prisión, sería alentador establecer legalmente mecanismos para que quienes en su medida de prisión han avanzado en el proceso de rehabilitación y de formulación de un proyecto de vida prosocial, puedan pasar a una medida sustitutiva adecuada.
12. DEFENSA PÚBLICA REFORZADA. Reforzar la capacidad de acción de la Defensa Pública, que atiende la amplia mayoría de los casos de personas privadas de libertad y con medidas sustitutivas, tanto con recursos humanos como logísticos e infraestructura, haciendo realidad que todas las personas tengan un pleno, sólido y continuo derecho de acceso a ser defendidos en juicio penal.

XIII. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS, CONCRETAS Y OPERATIVAS

A- SALUD

COBERTURA DE SALUD Que la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) asuma la cobertura de todas las unidades penitenciarias, tal como dispone la ley, incorporando en 2021 las unidades de Canelones y Maldonado y prosiguiendo progresivamente con las demás para completar el proceso en el actual período administrativo.

SALA SAINT BOIS Proceder a la urgente remodelación o traslado de la Sala Penitenciaria del Hospital Saint Bois, asegurando que los pacientes tengan luz natural, buena ventilación y un marco físico adecuado para ellos y para las visitas, más aun cuando muchos de ellos tienen estadías prolongadas en el lugar.

SALUD MENTAL Desplegar desde ASSE una cobertura de salud mental acorde a las necesidades no cubiertas del sistema penitenciario, con dispositivos en lugar adecuado y asistencia psiquiátrica especializada, para las personas privadas de libertad con trastornos crónicos y persistentes.

ADICCIONES Impulsar desde ASSE un reforzado programa de tratamiento de adicciones en cárceles que atienda el derecho al tratamiento de las personas con consumo problemático de sustancias, con variedad de abordajes y en coordinación con servicios externos públicos y privados, de manera de hacer viable las normas de Justicia Terapeútica, procediéndose a derivar pacientes según lo permitido y dispuesto por las normas vigentes.

HISTORIA CLINICA ELECTRONICA Avanzar en la implementación de la historia clínica electrónica en todo el sistema penitenciario, tal como ocurre en el sistema sanitario nacional, evitando descoordinaciones y vacíos en los tratamientos.

CONTINUIDAD Orientar a los internos para su egreso sobre su prestadores de salud, de manera de asegurar continuidad en los tratamientos.

CORRESPONSABILIDAD Establecer un acuerdo de trabajo permanente y articulado entre las direcciones de las unidades penitenciarias y los responsables del servicio de salud correspondiente, a los efectos de que la salud no solo refiere a las enfermedades emergentes sino que también abarque la alimentación, el acceso al aire libre, deporte, ventilación y atención primaria de salud.

COORDINACIONES Reglamentar, con el necesario refuerzo de la Brigada de Traslados del INR, las coordinaciones médicas externas cuyas demoras y cancelaciones generan fricciones y daños en la salud de los pacientes.

ODONTOLOGO Instalar en todas las unidades servicio odontológico con tratamientos reparadores y preventivos, siendo su tarea no solo fundamental para la salud de los usuarios sino también para su autoestima y relacionamiento.

PRIMEROS AUXILIOS Realizar cursos de primeros auxilios en todos las unidades, promoviendo el valor del respeto y cuidado de la vida ajena.

MEDICACIÓN Asegurar que la medicación psiquiátrica sea entregada “en boca” en todas las unidades.

PROTOCOLO FALLECIMIENTOS Definir un protocolo para los casos de muertes en prisión, evitando que las familias no sepan como proceder o deban realizar engorrosas gestiones para el traslado del cuerpo, en especial cuando implican traslados entre departamentos que no pueden ser financiados por las familias.

EXAMENES DE RUTINA Establecer en todas las unidades un protocolo de atención médica de manera que todos los internos accedan al servicio médico para realizarse las rutinas correspondientes, evitando que solamente sean atendidos aquellos que expresamente piden atención debido a una urgencia o emergencia. Se dará énfasis a la salud mental en el período inicial de reclusión y hasta el primer año.

CARNET DE SALUD Implementar un Carnet de Salud Penitenciario, que asegure un conjunto mínimo de datos sanitarios de cada persona que ingresa al sistema, con llamados de alarma por elementos que requerirán tratamiento durante la internación y que pueda ser actualizado durante la internación penitenciaria.

COORDINACION Mejorar la coordinación con los servicios de ASSE a los efectos de las consultas o intervenciones externas programadas que son necesarias en la población privada de libertad.

CONSENTIMIENTO INFORMADO Entregar a todo interno que ingresa al sistema la posibilidad de firmar el consentimiento informado para que su historia clínica pueda ser accedida por el Comisionado Comisionado a los efectos de la promoción de sus derechos.

B- ADMINISTRACION PENITENCIARIA

DERECHO ADMINISTRATIVO PENITENCIARIO Establecer un procedimiento administrativo claro para todas las peticiones, notificaciones, planteos o sanciones que reciban los internos, de manera que no se pierdan sus planteos y y tengan respuesta.

ENTREVISTA DE INGRESO Establecer por Protocolo que todo director de unidad penitenciaria o integrante del equipo de dirección se entrevistará con cada nuevo interno que ingrese al establecimiento dentro de los 15 días de su arribo al mismo para tener conocimiento directo de sus posibilidades, potencialidades y contexto de origen.

PROTOCOLO OASYS Difundir la aplicación del protocolo o "escala de riesgo" OASYS al 100% de los ingresos al sistema penitenciario en todo el país. Iniciar un proceso de digitalización de la información a través de un software específico que permita la generación periódica de indicadores sobre los perfiles de las personas privadas de libertad de manera de avanzar en el desarrollo de programas de rehabilitación y en el trabajo de integración y asistencia post liberatorio.

SISTEMATIZACION DE INFORMACION Continuar el proceso de digitalización de la información a través del Sistema de Gestión Carcelaria (SGC) y construir indicadores de gestión y monitoreo con reporte mensual.

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL Realizar cursos permanentes con el personal sobre las normas aplicables en casos de incidentes violentos, requisas, traslados, conflictos, agresiones, de manera de asegurar el cumplimiento de las normas que regulan el uso de la fuerza en caso de ser ella necesaria en el necesario marco de derechos humanos. Estimular en las formaciones el planteo de casos prácticos, ética y salud laboral con la presencia de actores institucionales externos.

DERECHOS Y OBLIGACIONES Entregar a cada interno una Guía de Derechos y Obligaciones con todas las normas que regulan la vida del establecimiento penitenciario y una Guía de Recursos sobre posibilidades, oportunidades y apoyos a los cuales recurrir durante su estadía penitenciaria.

ADVERTENCIA A los efectos de evitar o atenuar el ingreso de droga por parte de allegados o familiares de internos, lo que redunda en nuevos juicios penales y rupturas, colocar en el ingreso de cada unidad penitenciaria una cartel que señale: "Advertencia. Entrar droga a la cárcel es delito que se pena con cárcel. Por su bien y el de su gente, no lo haga". La advertencia debería indicar los delitos implicados y ser clara en cuanto a los máximos y mínimos de pena que conllevan.

ESCÁNERES Colocar escáneres en los centros de gran tamaño de manera de evitar las revisaciones corporales, muy estresantes para visitantes y funcionarios, de manera de mejorar la seguridad al ingreso y atenuar las fricciones y conflictos que genera una revisación corporal que debe ser acotada a los casos de duda tecnológica.

VIDEOCÁMARAS A los efectos de prevenir la violencia, gestionar las unidades con eficiencia y contar con elementos probatorios en caso de incidentes, colocar redes de cámara de video vigilancia en todos los espacios comunes, planchadas y espacios

abiertos de las unidades penitenciarias, como también en los puntos de ingreso a las unidades.

SUBDIRECCIÓN ADJUNTA DE MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD A los efectos mejorar la eficiencia de la gestión y seguir incorporando la perspectiva de género, avanzar hacia la creación de una subdirección técnica para mujeres privadas de libertad, iniciando el proceso con la creación de un adjuntía o similar a la subdirección técnica que colabore en la especificidad del tema.

PRISIÓN PREVENTIVA Asegurar que las personas con prisión preventiva cuentan con un mínimo de actividades y que tengan acceso al derecho al tratamiento de manera de que su privación de libertad, aún a la espera de una eventual condena o de su descarte, no se vuelva un daño para ella o para terceros y tenga el marco de dignidad requerida.

INFORMACIÓN ACCESIBLE Implementar un dispositivo -como puede ser la modalidad de call center- para que las familias y allegados tengan acceso a información básica sobre la situación, ubicación y requisitos de visita de las personas por las que se interesan, y en particular para acceder a autoridades de los establecimientos para aportar elementos o interesarse por la situación de su allegado, y muy en particular para orientar a las familias en los casos en que la persona privada de libertad fue internada en un hospital y quieren saber de su estado.

URBANISMO PENITENCIARIO Adecuar los espacios internos de las unidades con elementos que acerquen a un contexto similar al de la vida en libertad, generando espacios de uso común, aparatos gimnásticos, plazas, puntos culturales, calles, señalética urbana, convocando para su realización a las intendencias departamentales para utilizar su conocimiento y equipos en la materia.

PUERTAS DE INGRESO Reformar los espacios de ingreso a las cárceles y facilitar el traslado hacia los mismos de las familias con líneas de bus incrementadas y resguardos a las inclemencias del tiempo. El ingreso, sin desmedro de los controles correspondientes, puede ser más eficiente y en particular amigable para los niños, con servicios adecuados (baños, guarda bultos, espacios infantiles, información).

C- EDUCACION, FORMACION Y CULTURA

CAPACITACION PROFESIONAL Promover la instalación de Escuelas de Oficios en las unidades penitenciarias, recurriendo a las instituciones públicas del ramo o a entidades privadas con trayectoria en el rama, en especial con actividades dirigidas a los sectores dinámicos del empleo y la economía y con posibilidades rápida capacitación y pronta y viable inserción en el mercado.

HORAS DOCENTES Aumentar las horas docentes del sistema educativo, en particular las horas docentes destinadas a acreditación de primaria y las necesarias para llevar adelante un Plan de Alfabetización permanente en las unidades.

CENSO EDUCATIVO Volver a realizar los censos educativos del último nivel de estudios alcanzados, de manera de actualizar el cuadro diagnóstico educativo de las unidades.

BIBLIOTECAS. Implementar servicios de biblioteca en todas las unidades, incluyendo la presencia de material de actualidad, asegurando mecanismos de circulación de los libros y difundiendo algunas buenas prácticas como el uso del libro y del trabajo en grupo de la lectura para establecer relaciones educativas de trabajo entre internos y operadores.

EMPRENDEDURISMO Fomentar el espíritu emprendedor de los internos e internas y sus capacidades de producción artesanal y de servicios, orientándolos y preparándolos en la lógica asociativa y empresarial, ya sea de manera individual, grupal, cooperativa u otro, realizando cursos y actividades para ello con aportes de los organismos nacionale especializados.

TECNOLOGIA Utilizar elementos tecnológicos de última generación para permitir la educación a distancia y permitir la autoeducación y el acceso a información, cursos y contenidos, iniciando un Programa de Laptops educativos para los internos y sus familias, aportando también allí elementos y recursos adecuados para el acceso a derechos, información, recursos y mecanismos de integración.

CULTURA Fomentar las actividades culturales, como forma de impulsar la creatividad y expresividad de las personas, dentro de las cárceles y la existencia y el respeto de espacios culturales dentro las mismas generados y cuidados por los propios internos como ser murales, espacios de memoria, monumentos, recordatorios.

D- TRABAJO

TRABAJO DECENTE Tomar medidas administrativas en el INR de manera de iniciar urgentemente a revertir la situación por la cual muchos internos realizan tareas de todo tipo sin elementos de seguridad o sin las herramientas apropiadas, sin recibir certificación formal de sus saberes y conocimientos aplicado al bien comunitario en la unidad penitenciaria y la mayoría de las veces sin contraprestación económica alguna.

PRODUCCION Atendiendo las nuevas normas y acciones tendientes a fomentar que los privados de libertad puedan vender los productos que elaboran dentro de las unidades, tomar medidas en las mismas para que existan espacios de producción y canales de comercialización de los mismos, contactando a esos efectos organizaciones y dependencias públicas de la comunidad.

E- SOCIEDAD CIVIL

FONDO CONCURSABLE Crear en el Ministerio del Interior un Fondo Concursable de Promoción para que sociedad civil y la academia puedan presentar proyectos de intervención socio cultural en las cárceles, pudiendo incluirse desde actividades educativo pedagógicas, productivas, sanitarias y culturales.

SOCIEDAD CIVIL Fomentar la presencia y actividad de sociedad civil en las cárceles dando pautas al respecto a los directores para que cada comunidad pueda aportar a la cárcel de su departamento, establecimiento mecanismos transparentes de presentación de la actividad proyectada, metodología, título oneroso o gratuito de la actividad, financiamiento, objetivos y mecanismos de evaluación y renovación.

EMPRESAS Y SINDICATOS Tal como ocurrido durante varios momentos de la pandemia, fomentar el ingreso de empresas y sindicatos para desarrollar actividades dentros de las unidades, tanto asistenciales como de capacitación, promoción o fomento del emprendurismo, la innovación y la cultura del trabajo, acercando a las unidades la realidad del cambiante mercado laboral.

F- NORMATIVA DE REHABILITACIÓN

INTEGRACION SOCIAL Analizar en el marco de las comisiones especializadas del Parlamento -Seguimiento Carcelario, Constitución y Códigos, Salud y Derechos Humanos- la incorporación de nuevas normas o modificación de las vigentes de manera de fomentar el uso de la Justicia Terapeúticas, las medidas alternativas y atenuar aquellas normas que han tenido resultados diversos o contradictorios con los buscados de manera de evitar que el congestionamiento penal siga siendo una fuente de nuevos delitos.

DOBLE VIA Promover normas legales que permitan que la prisión y las medidas alternativas funcionen como un sistema de doble vía, esto eso, así como el incumplimiento de la medida conlleva la ida a la cárcel, que se establezcan normas que permitan que los privados de libertad que han cumplido una parte significativa de su pena y han accedido a procesos de rehabilitación y cuentan con valoración técnica adecuada, puedan postular a pasar el sistema de medidas alternativas.

G- JUSTICIA

FISCALIA ESPECIALIZADA A los efectos de prevenir la violencia o esclarecer los hechos violentos intra carcelarios, crear una Fiscalía Especializada Penitenciaria, encargada de entender en los delitos graves -homicidios, copamientos de celda, violencia privada, lesiones graves, extorsiones, delitos sexuales- que ocurren dentro de los centros

penitenciarios, mejorando desde la especialización de su mandato mejorar la eficiencia de prevención y aclaración de estos ilícitos.

DEFENSA PUBLICA Que el Parlamento, con la debida iniciativa del Poder Judicial, apoye el funcionamiento de la Defensa Pública, tanto con recursos administrativos como cargos técnicos y elementos logísticos, de manera que uno de los pilares del juicio democrático y transparente instaurado por el nuevo Código del Proceso Penal pueda funcionar adecuadamente según las demandas de los nuevos tiempos.

H- TRABAJO POST PENITENCIARIO

DINALI Fortalecer la presencia de la Dirección Nacional del Liberado, continuado en las unidades experiencias como la iniciada en la Unidad No. 4 COMCAR.

TABLETS DE ORIENTACIÓN Y APOYO Acercar a los internos a las tecnologías de la información y la comunicación, imprescindibles para acceder al mercado laboral moderno, haciendo posible que quienes estén en programas de pre egreso, en espacios de progresividad o próximos a egresar, cuenten con acceso a elementos informativos debidamente asistidos y controlados como en todo ámbito educativo, diseñándose dispositivos o aplicaciones, en el marco de la innovaciones educativa y laborales del país, para contar con información y guías de recursos preparada para la reintegración social de población vulnerables socio penalmente, con información, orientación y aportes para su vida en libertad (servicios médicos, bolsas de trabajo o de herramientas, fondos para autoconstrucciòn, atención de salud y salud mental, crianza, orientación legal, documentación).

ALTERNATIVAS Siendo el sistema de medidas sustitutivas parte del régimen de ejecución penal, la DINALI fortalecerá su presencia en el apoyo a las personas que se encuentren cursando una medida de ese tipo, aportando tanto en formación laboral como en su agenda de cursos, formaciones, sensibilizaciones y bolsas de empleo.

CURSOS DE EGRESO Llevar adelante desde la DINALI curso de formación para el pre egreso y egreso y que la actividad pueda ser debidamente registrada y certificada para su uso posterior y que la misma descuente pena como curso habilitado para ello.

DIFUSIÓN La DINALI transferirá formación a los operadores penitenciarios para que sean los propios operadores penitenciarios los encargados de llevar adelante la preparación para el egreso desde el inicio mismo del ingreso de la persona a la cárcel.

PARLAMENTO

DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO
PENITENCIARIO