

# *INFORME 2017*

*Comisionado Parlamentario Penitenciario*

*Montevideo, Abril de 2017, texto sujeto a edición final.*

*“Varios me han dicho que leer y escribir sirve para el futuro”*

A.M.H, interno del Módulo 11 de COMCAR

*“Quiero leer y escribir para pensar más”.*

D.M.S, interno del Módulo 10 de COMCAR.

*“En la sociedad para ser una persona de bien tengo que saber leer y escribir”.*

G.N. interno del Módulo 11 de COMCAR

## PRESENTACION Y RECONOCIMIENTOS

El presente informe resume la tarea de supervisión o monitoreo del sistema penitenciario que, por ley 17.684 realiza el Comisionado Parlamentario Penitenciario al servicio del Parlamento Nacional.

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 que se basan en las conclusiones que podemos extraer de los relevamientos realizados.

El monitoreo de las unidades penitenciarias demanda una presencia constante 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.

Hay una actividad cotidiana que es difícil de registrar en las páginas que siguen pero que es parte también central de nuestra tarea: ella 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. Todos aprendemos de esos intercambios y diálogos, pues comprendemos la complejidad que implica la construcción de ciudadanía y la protección de los derechos de todos.

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. Se trata frecuentemente de historias de vidas que han sufrido múltiples desamparos y adversidades, y que buscan nuevas oportunidades. La ilusión con que nos relatan sus periplos nos abruma y frecuentemente sentimos que tenemos pocas respuestas, pero ella también nos obliga a esmerarnos en la tarea.

Dejo constancia y agradecimiento del apoyo recibido de la Comisión Bicameral de Seguimiento del sistema Carcelario. Hemos mantenido reuniones periódicas formales y también los integrantes de la Comisión han visitado unidades, hemos podido conversar mucho sobre la importancia de un sistema penitenciario acorde a las necesidades del país. Con los integrantes de la Comisión he tenido un contacto permanente. He tratado de mantenerlos al tanto de las novedades que surgían –a veces buenas noticias, muchas veces malas noticias- y también han estado solícitos ante nuestras dudas, consultas y desafíos. La ruta que he seguido es también fruto de esos intercambios y es un honor asumir que brindamos información y asesoramiento a todas las bancadas parlamentarias, a cuyo servicio estamos.

Muy importante sigue siendo el apoyo de la Comisión Administrativa de la Asamblea General y en particular de su secretario Wilder Leal. Mi agradecimiento a su constante

respuesta a nuestros planteos de apoyo logístico y de espacio físico para la tarea, muchas veces crecientes ante el volumen creciente de trabajo que enfrentamos durante el año.

Asimismo, ha sido muy importante el apoyo que nos ha expresado la nueva presidenta de la Asamblea General, la senadora Lucía Topolansky, quien estuvo cerca de todo el proceso que llevó al surgimiento de ésta Oficina. Con ella venimos trabajando sobre los pasos necesarios para seguir fortaleciendo e institucionalizando la Oficina del Comisionado Parlamentario (OCP) como organismo de contralor parlamentario y fomento de los derechos humanos.

Quiero también agradecer la apertura del Ministerio del Interior y del Instituto Nacional de Rehabilitación. No hemos tenido dificultad alguna para recorrer todo el sistema penitenciario y todos los sectores de las cárceles. 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. La defensa de los derechos humanos es una tarea de todos y los buenos resultados llegan cuando se trabaja en conjunto, a veces a partir de roles contrapuestos que implican miradas diferentes sobre la realidad pero con la misma meta: promover la dignidad de las personas.

En este mismo sentido, agradezco los testimonios, informaciones y puntos de vista que durante el año nos dieron muchísimos funcionarios que creyeron que nuestra tarea puede ser de utilidad para mejorar la realidad penitenciaria.

También corresponde agradecer a múltiples instituciones que nos han brindado información, testimonios o nos han acercado su manera de ver las cosas, para la confección de este informe. Espero que se vean reflejados en el resultado final.

Finalmente, mi reconocimiento y agradecimiento a cada uno de los integrantes del equipo de la Oficina. Han trabajado de manera intensa y comprometida... siempre abiertos a pensar y buscar nuevos caminos para cumplir con eficiencia el mandato que tenemos. Ellos son: Santiago Sosa, Estefanía Lodolini, Ana Brian, Tabaré Martínez, Silvia Sturla, Alejandro Bonanni, Mariana Iglesias, José Pedro Rossi, Graciela Riephoff, Patricia Banchemo, Daniel Castro, a quienes se suma Agustina Gari, como voluntaria. Gracias y seguimos, “el partido es a mil....”.

Dr. Juan Miguel Petit

Comisionado Parlamentario Penitenciario

## Nota conceptual

Este Informe Anual que se presenta a la Asamblea General del Parlamento Nacional, primeramente a la Comisión Bicameral de Seguimiento del Sistema Carcelario, forma parte de la actividad y de las atribuciones del Comisionado Parlamentario para promover los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Hemos tratado –y trataremos en los años de nuestro mandato- de mantener una continuidad en los capítulos de este reporte, no solo para conservar la misma estructuración del enfoque sino también para facilitar las lecturas comparativas de los diversos aspectos del mismo año tras año.

Durante nuestro trabajo vamos desarrollando –y esperamos seguir haciéndolo- mejores instrumentos de observación y medición, a la vez que seguimos profundizando nuestro conocimiento del sistema y diálogo con las contrapartes: autoridades, directores, mandos medios, funcionarios, responsables de programas y, por supuesto, con los internos, sus familias y allegados.

Notarán los lectores que algunas definiciones y descripciones temáticas vienen del informe anterior. A la vez, hemos incorporado en todos los temas nuevas informaciones y reflexiones, en particular en todo lo que tiene que ver con los problemas detectados, las buenas prácticas, conclusiones y recomendaciones. Los datos estadísticos –al margen de que en muchos de los indicadores seguimos trabajando con el Instituto Nacional de Rehabilitación sobre la definición y alcance de los mismos y la manera de hacer los relevamientos- permiten tomar el pulso al metabolismo penitenciario.

A su vez, como parte de nuestro propio ejercicio de reflexión y trabajo sobre los temas penitenciarios y las modernas tendencias penitenciarias y enfoques de derechos humanos, he creído pertinente utilizar lo menos posible los términos “tratamiento”, “rehabilitación”. Si bien es cierto que existe un gran debate académico en todo el mundo sobre el sentido o no de esos términos en la ciencia criminológica y en el penitenciarismo, creo que es más claro y unívoco hablar de educación, actividades socio educativas o integración social. La referencia a “rehabilitación” o “tratamiento” tiende a llevarnos a un enfoque biológico o médico, donde parece que los esfuerzos del sistema deben ser para “arreglar”, “reparar” algo que está roto, a partir de un diagnóstico neto y definido y con una terapéutica clara y científica. Nos parece que el re ingreso a la vida en libertad no encaja en esos conceptos limitados.

Si bien es claro que dentro del sistema penitenciario –también afuera- hay personas que requieren un tratamiento específico ante afecciones diversas –salud, salud mental, discapacidades físicas, etc.- lo que separa la normalidad esperada del delito es un área intangible, que pasa más por lograr que todas las personas carguen sus mochilas vitales con derechos –educación, empleo, cultura, habilidades sociales- para enfrentar

diversas adversidades que enfrentarán, que por mecanismos reparatorios mecanicistas “pieza por pieza”.

Es por eso que preferimos usar la idea de integración social como objetivo del sistema penitenciario y de actividades psico socio educativas como sostén de la convivencia, y referirnos a las normas internacionales –en particular las “Reglas Mandela” y el mandato del art. 26 de la Constitución como fuentes normativas obligatorias e inspiradoras de las políticas para esta temática.

## 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 en el sistema penitenciario, con amplias atribuciones para visitar e inspeccionar las unidades penitenciarias, solicitar información, formular denuncias y recomendaciones y 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 los amerite (habeas corpus, acción de amparo, denuncia penal).

La Ley 17.684, 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 proceso judicial”. En ese mismo artículo dice que también “le competará 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.

En otras palabras, el funcionamiento de la institución implica varias modalidades de trabajo: el monitoreo del sistema penitenciario (seguimiento de su estado de situación y recepción y gestión de quejas y denuncias, ya sea sobre las condiciones generales de reclusión como de negaciones o afectaciones individuales de derechos), la promoción

de los derechos humanos (acciones que por diversas vías, desde denuncias judiciales hasta actividades de sensibilización, vuelvan más conocidos y accesibles los derechos humanos: educación, salud, cultura, etc.) y la realización de investigaciones y estudios sobre temas específicos.

El monitoreo 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 con internos individuales o grupales, realización de relevamientos, observación de las instalaciones y del funcionamiento del lugar, diálogo con las autoridades y funcionarios. El monitoreo también se realiza a partir de planteos, denuncias o solicitudes que recibe la oficina, ya sea de internos o de sus allegados o de otras fuentes.

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

Las investigaciones temáticas o estudios focalizados se realizan 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.

En suma, monitoreo, promoción e investigación son, entonces, los tres pilares básicos de la tarea.

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 inter institucional 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.

En la tarea cotidiana, estas funciones hacen que la observación (monitoreo) del sistema oscile entre el caso particular –concreto y urgente-, y la situación general –estructural-, del sistema. Los casos individuales son los que permiten entender la situación general. La atención de mismos revela muchas veces las carencias generales existentes y cuestionan sobre cuáles son los mejores mecanismos para avanzar hacia un sistema penitenciario integral, eficiente y rehabilitador. El diálogo con las contrapartes, el planteo de recomendaciones, solicitudes concretas de solución, buenos oficios y mediaciones, son cosa de todos los días. Cuando el sistema todavía no tiene las respuestas adecuadas –por falta de recursos materiales, técnicos y por malas condiciones de reclusión- el camino es aportar para la construcción de políticas públicas que permitan avanzar en la calidad garantista del sistema. Pero también, y de acuerdo a lo previsto por la Ley. Nº 17.684, la judicialización de las situaciones es a veces también necesaria. Esto es claro en los casos de hechos con apariencia delictiva. Pero también está claro que en los casos de derechos que están en riesgo o están siendo negados –por ejemplo: ausencia de acceso a tratamientos de salud mental, adicciones, falta de acceso a educación básica (alfabetización), capacitación, trabajo- el recurso de amparo o el habeas corpus correctivo son herramientas posibles para zanjar graves situaciones. Esta tarea, generalmente invisible, evita grandes conflictos y daños.

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, el cual fue ratificado por Uruguay en 2005, y que establece la creación de mecanismos nacionales de prevención de la tortura. La ley 17.684, carta orgánica del Comisionado Parlamentario, fue aprobada el 14 de agosto de 2003, dando al Comisionado Parlamentario todas las atribuciones típicas de un “mecanismo nacional de prevención de la tortura”: independencia funcional, idoneidad técnica, visitas periódicas a centros carcelarios, 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.

La creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, con mandatos de promoción y protección de los derechos humanos en todas las áreas, cuya ley de creación establece que “tendrá la función de mecanismo nacional de prevención de tortura”, implica que el país tenga un mecanismo nacional de prevención plural, situación expresamente prevista en el Protocolo contra la tortura, conformado por el accionar del Comisionado Parlamentario por un lado (especializado en el sistema penitenciario de adultos) y la Institución Nacional de Derechos Humanos

y Defensoría del Pueblo, actuando en modo o (en función de ) Mecanismo Nacional de Prevención, en múltiples áreas temáticas de cobertura (comisarias, justicia juvenil, salud mental, cárceles, instituciones de infancia). Teniendo en cuenta la importancia de la tarea, el volumen de la misma, la limitación de recursos y que ambas instituciones tienen naturaleza parlamentaria, es de fundamental importancia la coordinación y sintonía de estos dispositivos.<sup>1</sup>

En ese sentido, venimos manteniendo reuniones de trabajo sobre el tema con el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, intercambiando información y realizando reuniones de trabajo para analizar y canalizar casos con sus equipos técnicos. Esperamos en breve contar con un “memorándum de entendimiento” o agenda de trabajo común, tanto en lo que refiere a la prevención de la tortura como a la promoción general de los derechos humanos.

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 partir de las “Reglas Mandela”, según las situaciones que se pretende relevar – muertes en custodia, actividades socio educativas, salud, convivencia, etc.- elaboramos diversos cuestionarios para guiar el trabajo de registro en los centros penitenciarios.

## II ACTIVIDADES REALIZADAS.

Durante 2017 se trabajó en dos líneas desde la Oficina (OCP)<sup>2</sup>. Por un lado, en el fiel cumplimiento del mandato de la ley 17.684, supervisando el sistema penitenciario y realizando recomendaciones, gestiones y acciones de promoción para la mejor

---

<sup>1</sup> Ver Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, arts. 1, 3 y 4.

<sup>2</sup> OCP: Oficina del Comisionado Parlamentario.

garantía de los derechos humanos. Por otro lado se trabajó para poner los temas penitenciarios en la agenda pública y en seguir avanzando en la institucionalización de la oficina.

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 comunicaron con la Oficina. Durante las visitas también 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 de los lugares. También 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 de la situación del área metropolitana, donde los grandes penales, Libertad, COMCAR, Canelones, a los que suman el Centro Metropolitano Femenino y la Unidad N° 7 de Punta de Rieles, se encuentra el 64% de la población penitenciaria del país.

Dos equipos visitan bisemanalmente los penales de COMCAR y Libertad, una vez Canelones, otra las unidades N° 5 y 9 (Centro de Mujeres y de Madres con hijos respectivamente). A su vez, este Comisionado a veces acompaña a los equipos o realiza visitas por su parte a estos centros, individualmente o con asesores. Periódicamente se realizan visitas también al Centro de Clasificación y Diagnóstico (ex cárcel central).

La cobertura de las cárceles del interior del país se hace logrando que al menos una vez cada dos meses todas sean visitadas. En los casos de las cárceles más grandes, Rivera y Maldonado, las visitas son mensuales. En las visitas al interior que realiza este Comisionado se avisa a los legisladores locales de la realización de la misma, salvo que ella misma haya surgido imprevistamente o sea originada por un hecho muy puntual emergente. La realización de visitas con legisladores locales es una muy buena práctica ya que permite luego a estos realizar coordinaciones con instituciones locales – Intendencia, oficinas públicas, empresas u organizaciones sociales- en favor de la llegada de servicios o actividades a la cárcel local. También son instancias que permiten transmitir a la comunidad las acciones y preocupaciones del Parlamento en la materia.

Durante 2017 se realizaron 675 visitas a las unidades del área metropolitana, representativa del 64% de la población total (Unidad N° 4 COMCAR, Unidad N° 3 Libertad, Unidad N° 7 Canelones, Unidad N° 5 Centro Metropolitano Femenino,

Unidad Nº 9 Centro para madres con hijos, Unidad Nº 6 Punta de Rieles) y 96 a las restantes unidades, representativas del 36% de la población penitenciaria. Esto significa que en 2017 se realizaron 771 visitas a los centros penitenciarios, una 64 al mes y unas 16 por semana.<sup>3</sup>

Se continuó este año con el uso de fichas digitales para el registro de los casos atendidos. La urgencia y la falta de recursos llevan a que muchos casos se resuelvan prestamente pero dejando registro solo en archivos papel. Es deseable continuar con la digitalización de los registros de casos para su mejor seguimiento y evaluación.

Avanzando en el fortalecimiento técnico de la Oficina, durante 2017 se siguió implementando el Convenio de Cooperación firmado con la Procuración Penitenciaria de la Nación de Argentina (PPN), la que funciona en el ámbito del Congreso del vecino país. Durante el año, dos asesores de la Oficina viajaron a Buenos Aires y trabajaron allí durante una semana. La experiencia implicó una capacitación en mecanismos de visita, procesamiento de la información, manejo de denuncias, judicialización de los casos y protocolos para las visitas. Asimismo, dos equipos de la PPN visitaron Montevideo, integrándose a la OCP en sus visitas y realizando dos jornadas de taller de capacitación para todo el equipo en cada uno de sus viajes. El convenio continuará en 2018 con dos viajes de intercambio para los técnicos y asesores de ambas oficinas y la realización de un “libro blanco” de buenas prácticas y temas comunes a encarar por ambos países en el impulso de mejoras penitenciarias.

También para fortalecer la formación del equipo de la Oficina, el 7 de julio la Junta Nacional de Drogas brindó un taller sobre “Cárcel y drogas” a todo el equipo de asesores.

Entre el 9 y 10 de febrero, el Comisionado, invitado por la Organización de Naciones Unidas sobre Drogas y Delito (UNDOC), participó de una reunión internacional de expertos para preparar un Guía de Aplicación de las Reglas Mínimas de Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas, “Reglas Mandela”. Participaron unos 40 técnicos de todo el mundo, los que arribaron a un documento final que traducido a todos los idiomas oficiales del organismo ha sido presentando por Naciones Unidas a sus países miembros como una herramienta para verificar el respeto de los derechos humanos dentro de las cárceles.

En la misma línea, puede decirse que 2017 fue para la Oficina un año de fuerte trabajo en torno a las “Reglas Mandela”. El “Espacio de Innovación Penitenciaria”, una serie de encuentros periódicos con todos los actores involucrados en la temática penitenciaria impulsados por la oficina, tuvo su V Edición el 22 de junio. En esa oportunidad, junto a la Institución Nacional de Derechos Humanos y las Naciones Unidas en Uruguay, se analizaron diversos aspectos de las “Reglas Mandela” y su cumplimiento efectivo en el

---

<sup>3</sup> La visitas implican la presencia de una persona de la Oficina –el Comisionado o un asesor/a, por más de 2 horas, en actividades que no sean protocolares (inauguración, cambio de autoridades).

país: educación, salud, trabajo, acceso a la justicia, judicialización de los reclamos de respeto a los derechos fundamentales.

Asimismo, el “VI Espacio de Innovación Penitenciaria”, también centrado en las “Reglas Mandela”, se realizó en Salto el 14 de setiembre. Con una activa participación de los responsables, técnicos y funcionarios de la cárcel local, se analizaron las implicancias de las “Reglas Mandela” para construir un cotidiano penitenciario educativo e integrado. Participaron también jueces, fiscales, defensores y académicos aportando sus perspectivas.

A su vez, el 7 de diciembre, en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos, se realizó el VII Espacio de Innovación Penitenciaria, otra vez en el propio Parlamento (sala Acuña de Figueroa), donde se puso a debate el impacto que la puesta en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal tendrá sobre el sistema penitenciario. De nuevo con el apoyo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y las Naciones Unidas en Uruguay, jueces, defensores, fiscales, responsables de políticas de rehabilitación analizaron el nuevo escenario: nuevo proceso, el proceso abreviado, las penas alternativas, el habeas corpus correctivo, las nuevas políticas sociales necesarias ante una nueva realidad penal.

También dentro de nuestro rol de difusores de los derechos de las personas privadas de libertad y de la necesidad de una mirada global para conformar una política penitenciaria pública basada en derechos humanos, tanto el titular como los asesores de la Oficina han dado curso de formación en el Centro de Formación Penitenciaria del Instituto Nacional de Rehabilitación, para nuevos funcionarios penitenciarios. Asimismo, este Comisionado ha sido invitado a participar de la Mesa Interinstitucional sobre Educación en contextos de Encierro que integran representantes de todas las entidades educativas públicas y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED).

Fomentando el trabajo en red con otras instituciones, el 29 de agosto, la Oficina firmó un convenio de trabajo con la Defensoría del Vecino de Montevideo, cuya titular es la Prof. Ana Agostino, asumiendo que ambas instituciones tienen mandato de protección de los derechos humanos y que las personas privadas de libertad también son “vecinos del departamento”, por lo que es pertinente bregar por su integración a la comunidad. Ambas instituciones ya están trabajando en un relevamiento sobre los servicios municipales que tienen o podrían tener relación con los establecimientos penitenciarios

Un particular inquietud de este Comisionado es que nuestra Oficina esté conectada con las nuevas corrientes criminológicas y penitenciarias que existen en el mundo

Así, y luego de conversaciones mantenidas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Dirección de Derechos Humanos, el 6 de octubre se realizó un taller con responsables y técnicos del sistema penitenciario de Suecia, Kriminalvarden, sobre el proceso de transformación del sistema nórdico de prisiones, la prevención del delito,

el abordaje de la salud mental, los delitos sexuales, cárceles de mujeres y pistas para lograr una rehabilitación efectiva.

El 23 de noviembre, se realizó un taller con la experta sobre perspectiva de género y cárcel, la Dra. Corina Giacomello, investigadora de la Universidad Autónoma de México. Participaron responsables del sistema penitenciario uruguayo dedicados a esa área y también otros organismos sociales, como el programa Uruguay Crece Contigo y organizaciones no gubernamentales. El tema de la convocatoria fue “Nuevas perspectivas para la asistencia a mujeres privadas de libertad”.

El 17 de noviembre, realizamos un taller con el criminólogo chileno Diego Piñol, sobre “De la cárcel tradicional a los desafíos de la Participación Público Privada (PPP)”.

En el marco del creciente involucramiento de la Oficina en la temas de educación en cárcel, el 17 de noviembre realizamos en el Parlamento un taller con el maestro argentino Francisco Scarfó, del que participaron autoridades y técnicos del sistema penitenciario, del sistema educativo (CODICEN), docentes de cárceles y organizaciones no gubernamentales.

Es importante destacar la relación establecida con el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge. Esa Universidad lleva adelante el programa, “Learning together” (Aprendiendo Juntos), donde académicos de primer nivel y estudiantes universitarios desarrollan cursos dentro de las prisiones. Merced a gestiones realizadas desde nuestra Oficina, visitaron Uruguay y realizaron actividades en el COMCAR y en el Centro Metropolitano Femenino Unidad Nº 5, Unidad Nº 9. Además, realizamos una mesa de diálogo con docentes universitarios y representantes del área de Extensión de la Universidad de la República, donde se analizaron las posibilidades de generar caminos para que las Universidades tuvieran presencia dentro de las cárceles instalando espacios de educación.

Un paso fue la firma, el 29 de mayo, de un acuerdo de trabajo entre el Comisionado Parlamentario y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. El acuerdo, firmado por la Universidad de la República por el Decano de Derecho entonces, Profesor Gonzalo Uriarte, apunta a fortalecer las capacidades jurídicas de la Oficina, el apoyo para la promoción de los derechos humanos mediante los mecanismos previstos en la Carta Orgánica del Comisionado Parlamentario, Ley 17.684, como los recursos de habeas corpus y de amparo y realizar actividades científicas de discusión y formación en torno al litigio estratégico, en particular en torno a los derechos económicos, sociales y culturales. La puesta en marcha del convenio dio lugar a una intensa relación de trabajo con la Cátedra de Litigio Estratégico de la Facultad referida. La dirección de esa cátedra está a cargo del Profesor Juan Ceretta, quien ha apoyado con rigor técnico y enorme compromiso los trabajos de nuestra Oficina. Es a partir de este convenio que hemos avanzado en una de las modernas tendencias del derecho de los derechos humanos: la judicialización de casos cuando se han agotado otras herramientas de *advocacy*. Así, la presentación de acciones de amparo por situaciones

de desnutrición o de enfermedades de magnitud no tratadas o no resueltas, le han permitido a la Oficina dar respuesta concreta a planteos recibidos o detectados de extrema gravedad y trascendencia.

También tenemos un acuerdo de trabajo con el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, que no ha permitido contar con una pasante quien realizó su monografía final en temas centrales de nuestro trabajo y en breve contaremos con otra estudiante avanzada también haciendo su aporte en nuestra Oficina. Bienvenidos los aires nuevos.

Por último cabe señalar que entendemos que la consolidación institucional de la Oficina también pasa por mantener sólidas relaciones de trabajo con nuestras contrapartes. Sin dudas que así ocurre con nuestra contraparte directa, el Instituto Nacional de Rehabilitación, y la cartera de la cual todavía es dependiente, el Ministerio del Interior. Con ellos tenemos un diálogo permanente, intercambio de información, pedidos de informes, reuniones de trabajo. La construcción institucional no pasa por estar siempre de acuerdo. Tenemos también debates con puntos de vista diversos sobre lo que es pertinente y posible hacer, siempre en el entendido de que tenemos el común objetivo de defender los derechos humanos y favorecer la vida.

Muy especialmente destacamos la relación con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, con quien también tenemos una relación permanente y áreas de trabajo en común. Por un lado, analizamos con el Consejo Directivos temas compartidos de derechos humanos y acciones que es posible llevar adelante entre ambas instituciones. A la vez, trabajamos con el área de denuncias de la INDDHH, que recibe casos de personas privadas de libertad y los deriva para tratamiento de la OCP, analizando luego en reuniones periódicas el saldo de esas intervenciones. También trabajamos con el área Mecanismos Nacional de Prevención de la Tortura de esa Institución con similar lógica y fluidez.

Además, muy importante es para nuestra Oficina el apoyo y la relación de trabajo con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esa dependencia actúa de nexo con todo el sistema internacional de derechos humanos, donde Uruguay debe reportar sus problemas y logros a los diversos comités de seguimiento de tratados y otras instancias de monitoreo, como el Examen Periódico Universal. Cabe anotar que dese ese ámbito se ha creado un Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de derechos humanos que recibe el país del sistema internacional, lo que constituye una rica fuente de información sobre avances y temas pendientes.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La Oficina del Comisionado Parlamentario participa de ese grupo de trabajo y seguimiento.

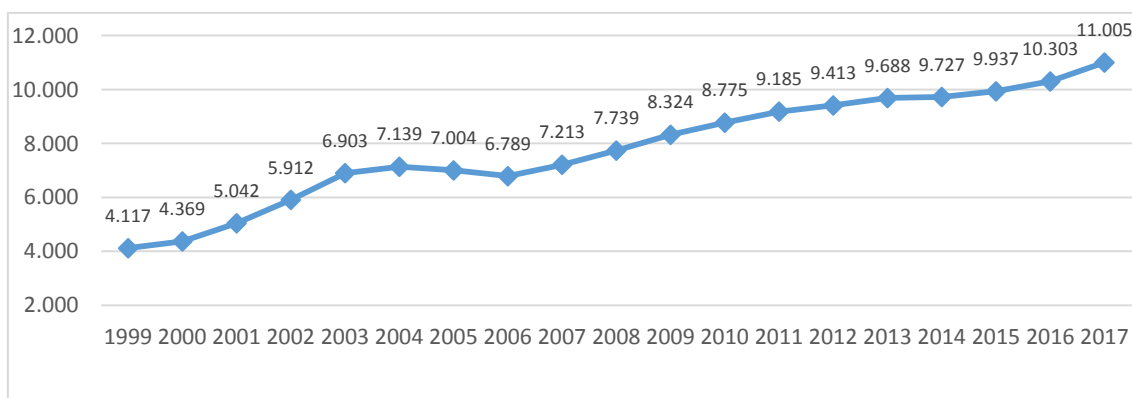
### III PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

#### **Evolución**

El Uruguay sigue teniendo un sistema penitenciario de llamativa magnitud. Sin guerras o enfrentamientos civiles recientes, con muy buenos indicadores de desarrollo humano, clara disminución de la pobreza y la indigencia en los últimos años, amplia cobertura institucional en políticas sociales, sin conflictos étnico raciales, con una cultura relativamente homogénea e instituciones políticas democráticas y estables, ocupa, en el ranking de países con más presos por habitante, el puesto 28 de un total de 222 países, con 321 presos cada 100.000 habitantes.<sup>5</sup> Uruguay es así uno de los países de América Latina que tiene más presos, muy por encima de otros países del continente como Perú (267 presos cada 100.000), Chile (229), Colombia (226), Paraguay (180), México (169) o Argentina (167).

La población penitenciaria no ha parado de aumentar desde 1999, momento en que el país tenía unos 4.000 presos, mientras en diciembre de 2017 teníamos 10.241. Los motivos por lo que Uruguay tiene tanto presos en comparación con muchos países que tienen tanto mayores cifras e indicadores de criminalidad, desigualdad y conflictividad, es algo que escapa las posibilidades de este informe. Sin dudas que es materia para estudios en profundidad.

GRÁFICO 1: Evolución del promedio anual de personas privadas de libertad (1999 - 2017)



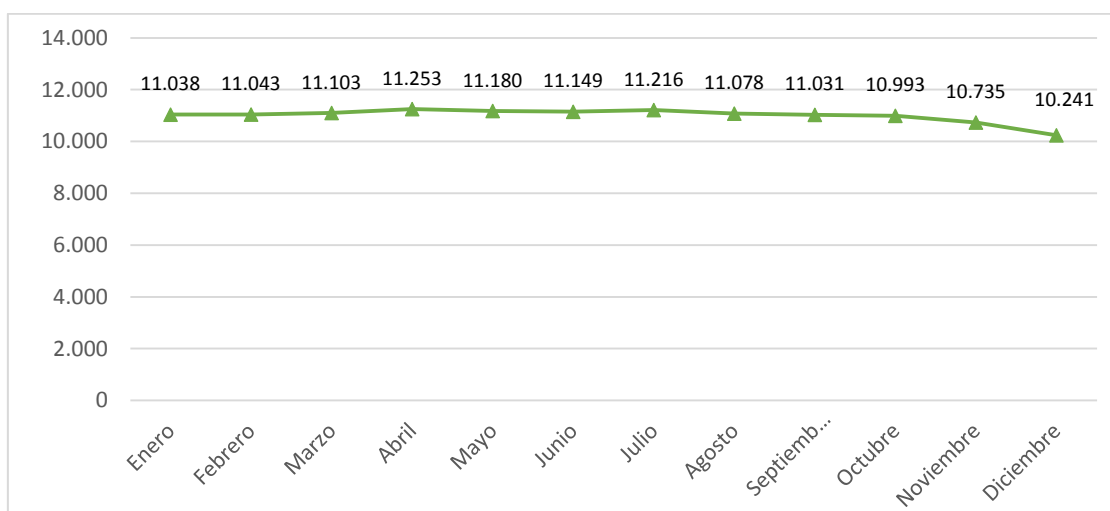
FUENTE: Elaboración propia en base a (OPP) Reporte Uruguay 2015 e información proporcionada por el Ministerio del Interior

<sup>5</sup> Medición realizada por el Instituto de Investigación en Política Criminal de la Universidad de Londres, [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)



Cabe anotar que desde noviembre de 2017 se registra una caída en la cantidad de personas privadas de libertad, siendo todavía prematuro evaluar si esa tendencia se mantendrá. No nos resulta posible dar una explicación unívoca a lo que en los últimos meses del año parece ser un cambio de tendencia. La aprobación del nuevo Código de Proceso Penal ha generado cambios en la actuación de los diversos actores –policía, jueces, fiscales- de la política criminal que pueden estar influyendo en estos guarismos. Ha ocurrido en otros países que al introducirse estos cambios, también se generan alteraciones en los meses siguientes de su implementación que luego se moderan o desaparecen. En los tres primeros meses del 2018 se observa que el descenso se detuvo.

GRÁFICO 2: Evolución mensual de la cantidad de personas privadas de libertad<sup>6</sup> (2017)



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

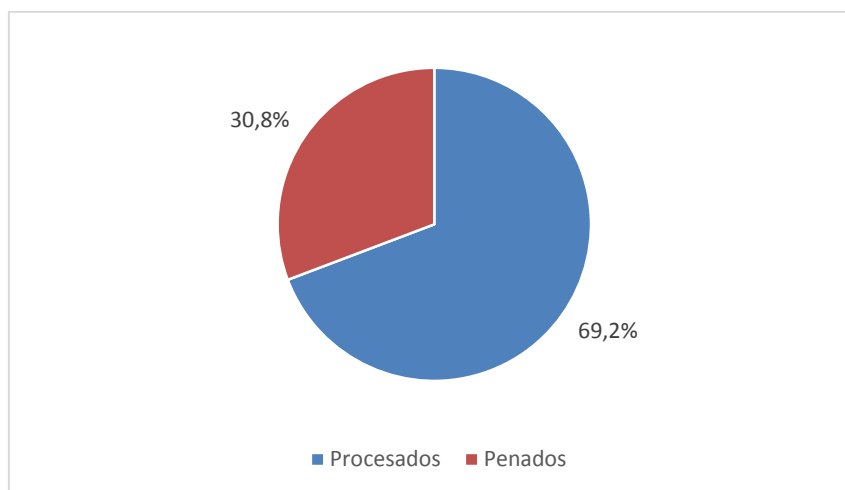
La visualización de la cantidad de personas privadas de libertad en series de tiempo, no debe hacernos olvidar que además hay un gran flujo de personas que entra y que sale de la cárcel todos los años. Según información del INR, en el 2017 egresaron 6.377 personas e ingresaron 6.014. Estos datos muestran la gran magnitud de personas directamente vinculadas con el sistema penitenciario, a lo que deberíamos agregar a las familias y a todo el personal que trabaja en el sistema cotidianamente para tomar conciencia de la importancia cuantitativa que tienen los temas penitenciarios en la sociedad. Si a esto se le agregan las víctimas primarias y secundarias del delito, tendemos un importante volumen de población afectada por “lo penitenciario”, lo que marca la importancia estratégica de invertir en el tema.

También es llamativa la cantidad de personas que en Uruguay se encuentran sin condena, un 69,2 en promedio de 2017<sup>7</sup>, ocupando el lugar 13 de un total de 217 en el

<sup>6</sup> Se toma la población del último día de cada mes.

ranking de países con presos sin condena<sup>8</sup>. En los primeros meses del 2018 observamos que esta tendencia consolidada desde hace muchos años se comenzó a revertir; según datos del Ministerio del Interior, en marzo de este año la proporción de personas sin condena es de 63,4% frente a un 36,6% de penados.

GRÁFICO 3: Situación procesal de las personas privadas de libertad (Promedio de 2017)



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

La incertidumbre procesal es un factor negativo en las perspectivas de reinserción, es un elemento de inseguridad para la convivencia y para conformar proyectos vitales volviéndose de hecho un adelanto de pena que vulnera las normas básicas. Debiendo ser la privación de libertad una medida excepcional capaz de actuar como plataforma para la reinserción, la medida debe comunicar claramente su respeto a los valores de justicia que están en juego y que se quieren inculcar al justiciable y a la comunidad toda en el proceso.

La privación de libertad en Uruguay es vivida culturalmente como una medida sancionatoria ante hechos que vulneran lo socialmente aceptado (delito), pero en el debate cotidiano rara vez se integra el fenómeno al panorama más global de la construcción de ciudadanía.

Al desconectarse el proceso causal, tanto su contexto como las condiciones de crianza que determinan la capacidad relacional de las personas con el hecho que luego es captado por el radar penal, también se desconectan las políticas sociales (desarrollo humano, ciudadanía social) de las penitenciarias. El ámbito de lo penitenciario parece así competencia exclusiva o predominante del sector administrativo encargado de su

<sup>7</sup> Datos del Ministerio del Interior.

<sup>8</sup> Medición realizada por el Instituto de Investigación en Política Criminal de la Universidad de Londres, [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)

cobertura. La cárcel termina siendo una burbuja o vacuola donde las políticas sociales entran en cuentagotas, quedando la construcción de una convivencia adecuada exclusivamente en manos del organismo penitenciario. Esto provoca enormes dificultades y carencias.

No parece estar claro todavía para la opinión pública cuál es el sentido y objetivo de la cárcel. Hay también allí una deuda de los actores públicos, incluyendo a quien escribe, en llenar ese vacío conceptual y de valores. Por ahora, el sentimiento punitivo nos domina. Nos dañaron, nos hicieron sufrir, pues entonces “devolvemos” el sufrimiento retributivamente, como si el daño hecho se pudiera superar con otro dolor. El resultado institucional son centros penitenciarios que –en su mayor parte- hacen sufrir, devuelven dolor con la privación de libertad y otras penas añadidas de hecho-, pero que no evitan ni previenen nuevas violencias.

Mientras no haya un cambio cultural en el cual se asuma que la función de la cárcel es educar y preparar proyectos de vida para evitar nuevos delitos (la concreción de los derechos humanos de la persona como garantía para la paz), y se reclame calidad de la gestión penitenciaria como un servicio público más, la cárcel seguirá siendo una fuente de violencia, de desintegración y, paradójicamente, de nuevos delitos.

Cabe preguntarse en que parte del tablero de la agenda de la política pública se ubica la “ficha” de la política penitenciaria. La política penitenciaria es parte de la política pública. También lo es la política de seguridad pública. Al final del día, la política criminal es la resultante de un conjunto de “políticas” que determinan quién va preso, por cuánto tiempo, qué ocurre durante su reclusión y que puede pasar luego que ella finalice. Sin embargo, los diversos ámbitos de éstas políticas –la prevención social del delito, su persecución fiscal, la administración de justicia, la gestión de la privación de libertad, la preparación para el egreso, la existencia de penas no privativas de libertad- actúan como sistema de exclusas. Confluyen en la práctica, pero no en instancias de formulación o implementación de una política, desafío complejo –implica a los tres Poderes del Estado- pero posible, como ocurre en muchos países. Esta confluencia, en un ámbito de consulta no vinculante, puede evitar fricciones, malas interpretaciones o confusiones a la hora de legislar o aplicar las leyes, favorecer ciertas líneas de trabajo y fomentar investigaciones y estadísticas conjuntas que coadyuven el trabajo de todos.

### ***Marco institucional***

Desde hace algunos años ha ganado consenso la idea de que la magnitud del sistema penitenciario uruguayo requiere una administración especializada para la gestión de la privación de libertad y que demanda un grado de autonomía que le permita celeridad, transparencia y diferenciación de otras áreas de la seguridad pública. Un primer paso ya fue dado, con la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación<sup>9</sup>, que

---

<sup>9</sup> En la Ley de Presupuesto Nº 18.719, aprobada en diciembre de se suprimió la Dirección Nacional de Cárceles y se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación, unificándose el sistema penitenciario (antes

actualmente es el agente encargado de gestionar todo el sistema penitenciario, pero todavía dependiente de la Dirección General del Ministerio del Interior. Este nuevo diseño lo separó administrativamente de la jerarquía policial, permitió la generación de una orientación centrada en la rehabilitación que en lo exclusivamente custodial y abrió las puertas a nuevos enfoques y actores: el escalafón penitenciario, nuevas dotaciones técnicas, un relacionamiento más fluido con otras contrapartes.

Luego del diálogo inter partidario convocado por Presidencia de la República en 2016, el acuerdo hacia una nueva organicidad administrativa para la administración penitenciaria creció significativamente. Si bien hay matices sobre cuál debería ser el organismo del Poder Ejecutivo con el cual debería conectarse una administración penitenciaria autónoma o descentralizada, parece ser aceptada unánimemente la necesidad de esa nueva naturaleza administrativa para la gestión de la privación de libertad.

Asimismo, durante 2017, el Ministerio del Interior trabajó en la preparación de un proyecto de ley orgánica para el Instituto Nacional de Rehabilitación, el que a su vez vendría a ser una especie de “carta de navegación” para los contenidos programáticos del organismo. El texto fue enviado a la Presidencia de la República y será enviado al Poder Legislativo.

### ***La privación de libertad en Uruguay***

Al observar el gráfico de evolución de la cantidad de personas privadas de libertad en Uruguay, queda claro que en el entorno del año 2000 se registra una auténtica explosión demográfica, donde la población penitenciaria empezó a crecer de manera constante y significativa. Con un modelo de prisión ya vetusto, con recursos menguantes, el sistema colapsa y tiene periódicas expresiones de violencia masiva. Esto no implica desconocer las diversas experiencias positivas que existieron durante el tiempo y las voces de alerta premonitorias, como los informes anuales de SERPAJ, de IELSUR y el reporte de la “Comisión Tommasino” que en 1996 señaló la gravedad de lo que se vivía y del estancamiento técnico penitenciario que se venía<sup>10</sup>, diversas acciones puntuales realizadas desde la apertura democrática (creación de la primera experiencia civil de gestión en cárcel de Santiago Vázquez, el Programa de Seguridad Ciudadana) y diversas medidas tomadas desde 2005 como la declaración de emergencia penitenciaria, la Ley de Redención de Pena por Trabajo y Estudio y los inicios del sistema de gestión de la información carcelaria.

---

todas las cárceles departamentales dependían de la Jefatura de Policía local, con la variedad de orientaciones implícita en eso).

<sup>10</sup> La “Comisión Tommasino” fue creada por la Ley N° 16.707 para asesorar honorariamente al Poder Ejecutivo sobre el mejoramiento del sistema penitenciario. La presidía el ex presidente de la Suprema Corte de Justicia, Armando Tommasino, y la integraban Oscar Ravecca, Ezio Francescoli, Ofelia Grezzi, Daniel Echevarria, Eduardo Lapenne, Beatriz Scapusio, Francisco José Ottonelli y Daniel Borrelli.

En 2010 se inicia una “reforma penitenciaria”<sup>11</sup>, 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.<sup>12</sup>

El colapso del sistema ha hecho muy difícil su transformación. A veces es más difícil “reciclar” que “hacer obra nueva”. La gestión se vuelve muy complicada ya que el día a día está lleno de emergencias que dificultan la implementación de nuevas políticas, la falta de recursos materiales, de recursos humanos para la gestión, técnicos y logísticos, todavía vuelve muy azarosa la concreción de cambios.

El sistema es todavía muy heterogéneo. Las 30 unidades para personas privadas de libertad existentes en todo el país presentan realidades diferentes y hasta contrapuestas, tanto en su tamaño, metodología de trabajo, clima de convivencia, capacidad de respuesta.

Es claro que la “reforma penitenciaria” ha introducido bases novedosas y muy importantes, algunas llenando vacíos de larga data. Algunos de estos pasos clave: la incorporación de la salud pública, la mayor presencia de técnicos, la construcción de nuevos centros para bajar el hacinamiento, la consolidación de varias experiencias innovadoras en materia de rehabilitación, la apertura a recibir aportes de organizaciones externas (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 de respeto de las personas privadas de libertad, el aumento de actividades de educación formal e informal, entre otros factores. Pero el sistema es todavía tan heterogéneo y la falta de algunos recursos y servicios elementales es tan inquietante, que no cabe otra cosa que señalar que todavía falta mucho camino para andar. La nueva orientación es alentadora. Pero en la medida que buena parte del sistema todavía es ajeno en la práctica a estos planes por la falta de recursos humanos y materiales mínimos para su implementación, se genera desorientación y desaliento.

En el mismo sistema 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.

Es bueno subrayar y subrayarse siempre el meollo del mandato Constitucional: las cárceles no deben ser para mortificar sino para reeducar. Y para prevenir el delito

---

<sup>11</sup> “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.

<sup>12</sup> 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.

(profilaxis del delito, lo llama el art. 26 de la Carta Magna). O sea, cualquier cárcel que no cumpla con ese mandato no tiene sentido y no cumple su cometido.

Lograr que las pautas de la reforma penitenciaria lleguen a todas las unidades es uno de los desafíos de la hora actual. Más aún si en muy pocos años el Instituto Nacional de Rehabilitación asumirá una mayor autonomía administrativa. Parte del desafío es también que la política penitenciaria ofrezca a cada persona que entra al sistema un modelo de atención sólido, coherente e integral, teniendo como norte la integración, con los déficits pendientes e inhabilidades sociales que le llevaron al delito debidamente atendidos.

El panorama actual es de ambivalencia. Por momentos parece que una realidad nueva e innovadora se tironeara con una añeja y retardataria pero todavía vigente, en una especie de pulseada institucional que no termina de dirimirse. Coexisten sombras y luces. Pero 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. Esta suerte de “empate técnico” o “suma cero” puede dirimirse positivamente con un programa técnico de abordaje de la privación de libertad concebido como política pública –articulado con todos los efectores de servicios sociales- y con los suficientes recursos que hagan posible su viabilidad.

### **Las caras del sistema penitenciario**

La actual situación de transición hace que 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.

Desde la dirección del Instituto Nacional de Rehabilitación y en particular desde el impulso de su Sub Dirección Nacional Técnica, se ha trabajado durante 2017 muy intensamente para trazar líneas técnicas de trabajo en aspectos que refieren a todas las unidades, utilizando como vehículo de ello a las sub direcciones técnicas que tiene cada establecimiento. Es notorio que las “Reglas Mandela” han comenzado a utilizarse como guía para orientar la vida penitenciaria como piso mínimo para garantizar ciertos derechos. Asimismo, se ha consolidado el Centro de Clasificación y Diagnóstico que, ubicado en la ex Cárcel Central, recibe a las personas que inician su privación de libertad antes de su derivación a una unidad, teniendo allí un primer diagnóstico que incluye salud, nivel educativo, laboral, historia social. Lamentablemente, no existe un centro de esas características para las mujeres privadas de libertad, lo que constituye

otro caso de “doble rasero” en el sistema penitenciario. Si bien se ha dado la pauta de que luego en las unidades de destino se debe elaborar un “Plan Individual de Trabajo”, la falta de recursos hace que ese primer diagnóstico no sea tenido en cuenta o no tenga un receptor técnico capaz de elaborar a partir del mismo una “hoja de ruta” para el privado de libertad.<sup>13</sup>

También se ha incorporado en casi todas las unidades un sistema informático para la gestión carcelaria, denominado SGC (Sistema de Gestión Carcelaria), que permite en cada centro tener información *on line* de cada persona bajo su custodia, una herramienta básica para todos los efectos.

Asimismo, se ha incorporado 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”.<sup>14</sup> Es importante contar con un instrumento que aporte información sobre el itinerario y la vida de la persona que aporte para su estadía en el sistema penitenciario, el éxito o fracaso del instrumento dependerá de cómo sea usada y canalizada esa información.

Es resaltable el esfuerzo del INR por recabar información útil para el trabajo penitenciario. También es pertinente clasificar u ordenar los internos e internas según ciertas características, modalidades de trabajo o situaciones de cada uno.

Sin embargo, es importante tener presente que la clasificación penitenciaria puede dar algunas pautas –importantes- pero que aún la meticulosa aplicación de una larga entrevista no puede determinar la “vulnerabilidad” o “peligrosidad” de una persona de manera total y terminante. Si bien puede dar lugar a insumos relevantes para una “hoja de ruta” para el trabajo con el interno, es la convivencia, la vida cotidiana y el contexto –violento o educativo/integrador- en que el mismo se desarrolle, lo que determinará su buena o mala reinserción futura.

Es necesario sin dudas despistar emergentes complejos como los trastornos psiquiátricos, las adicciones crónicas, los delitos sexuales o los trastornos severos de personalidad. La “clasificación” no debe ser un dogma que haga olvidar que es el contexto relacional diario (la vida cotidiana en el barrio, la casa, el trabajo, la calle o la cárcel) el ámbito donde la persona resolverá su manera de vincularse con los demás y con los desafíos de esas relaciones.

---

<sup>13</sup> La promoción y difusión de las “Reglas Mandela” es una preocupación central de nuestra Oficina.

<sup>14</sup> Presentación del OASyS el 10 de octubre de 2017 por el BID en taller.

Sin dudas muchos casos requieren programas especializados de atención, desde odontológicos a psiquiátricos... Pero esos casos no solo pueden avanzar en lo específico de su “tratamiento” si no tienen un contexto de convivencia adecuado.

Por lo anterior, 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 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 socio educativas tienen.

Hay todavía ciertas carencias básicas que comparte todo el sistema, y que hasta que no se llenen no se logrará un salto cualitativo en el mismo: debilidad de las respuestas en salud mental, debilidad o inexistencia del tratamiento de las adicciones, inexistencia de programas sociales, familiares y comunitarios (vinculación del privado de libertad con sus afectos y entorno), preparación para el egreso, apoyo post penitenciario. Estos vacíos demandan, como ya se señaló, la presencia de otros organismos de política social externos.

### *Diagnóstico del sistema*

A los efectos de establecer un diagnóstico de situación del sistema, a los efectos tanto de su evaluación como para el desarrollo de políticas, en continuación de las tareas ya presentadas en el pasado informe, dividimos los centros en tres categorías.



Para formular estas categorías<sup>15</sup>, utilizamos como base las “Reglas Mandela” y el contenido del mandato constitucional de educar y prevenir el delito expresado en su art. 26. Eso implica tener en cuenta ciertos “indicadores estratégicos de situación” elementales:

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

El anterior listado permite distinguir que aún 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 cotidianeidad positiva, desde la cual se afrontan las carencias con valentía y respeto de los derechos. En el polo opuesto, a veces en buenos edificios se albergan malas prácticas.

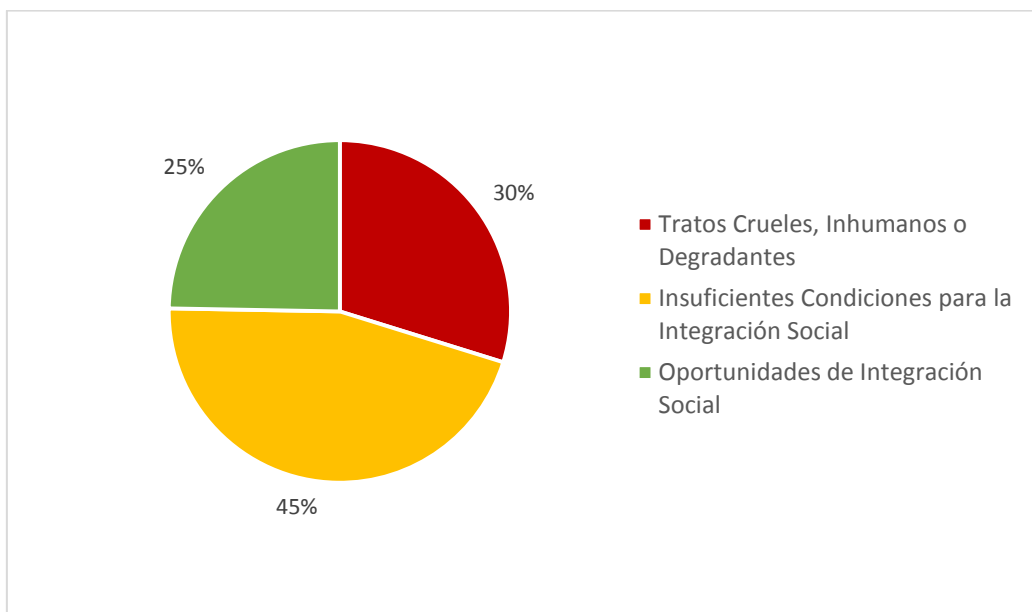
Teniendo eso presente, hemos identificado las tipologías que siguen. **Tipo 1:** unidades donde las condiciones de vida son muy malas, con elevados niveles de violencia, no se cumplen estándares mínimos previstos en las “Reglas Mandela” y en el mandato de la Constitución (art. 26, reeducación y profilaxis 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 los mismos, 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 socio educativa 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

---

<sup>15</sup> El objetivo de estas categorías es representar el estado de situación del sistema, identificar sus puntos más sensibles en cuanto la protección de los derechos humanos y aportar para el desarrollo de acciones concretas de mejora de los lugares críticos.

exterior (organizaciones sociales y culturales y realizan actividades dentro de la prisión).

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



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

**Unidad Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes**

Nº 3	Libertad - Celdarios 1 y 2
Nº 4	Santiago Vázquez - Módulos 8, 11 y 12
Nº 5	Femenino - Piso 4
Nº 7	Canelones - Módulo 2
Nº 13	Maldonado - Sector A
Nº 16	Paysandú - Sector delitos sexuales
Nº 24	Soriano - Sector ingreso

**Unidad Insuficientes Condiciones para la Integración Social**

-	Centro de Ingreso (CIDDZM)
Nº 4	Santiago Vázquez - Módulos 3, 4, 5, 10, y 14
Nº 5	Femenino - Pisos 1 Primarias y Oeste, 2 (parcialmente), 3 Tránsito, Este y Oeste y Sector Ingreso
Nº 7	Canelones - Módulo 1 y Barracas
Nº 9	El Molino
Nº 12	Rivera
Nº 13	Maldonado (parcialmente)

Nº 14	Colonia
Nº 15	Cerro Largo (parcialmente)
Nº 16	Paysandú (parcialmente)
Nº 19	Río Negro
Nº 22	Rocha
Nº 23	Treinta y Tres
Nº 24	Soriano (parcialmente)
Nº 26	Tacuarembó
Nº 29	Florida

#### **Unidad Oportunidades de Integración Social**

Nº 2	Chacra Libertad
Nº 3	Libertad: Barracas y Contenedores
Nº 4	Santiago Vázquez: Módulo 6, 7 y 9
Nº 5	Femenino: Piso 1 Este, 2 (parcialmente) y 3 Rampa Polo
Nº 6	Punta de Rieles
Nº 8	Domingo Arena
Nº 10	Juan Soler
Nº 11	Salto - Tacuabé
Nº 13	Maldonado (parcialmente)
Nº 15	Cerro Largo (parcialmente)
Nº 17	Lavalleja
Nº 18	Durazno
Nº 20	Salto
Nº 21	Artigas
Nº 25	Flores
Nº 27	Artigas - Pintado Grande
Nº 28	Rivera - Paso Ataque

#### **Densidad**

La superpoblación penitenciaria compromete seriamente todo intento por lograr un clima de buena convivencia y trabajo integrador. La superpoblación –cuando existe– hace colapsar todo intento por generar programas de actividad. La superpoblación suele ser seguida de otro problema añadido: el encierro. En los lugares que desbordan de población, ante la falta de recursos humanos o bien tomando como excusa circunstancial esa falta de recursos, los internos no son sacados a planchada (corredor entorno al cual están las celdas), al patio o espacios de convivencia, para –supuestamente– evitar conflictos. Pero al no salir al patio el encierro se vuelve el agitador de la violencia.

Cabe anotar que pese a la superpoblación, en algunos centros el personal igual hace intentos de aumentar las horas de patio y generar espacios de actividad.

Una de las maneras de evaluar la situación penitenciaria es con la medición de la “densidad” de población existente.<sup>16</sup> Esto se hace tomando la unidad 100 como la cantidad de plazas disponibles y estimando en cuánto se supera o no, ese límite. Cuando se supera el índice 100, existe superpoblación. A partir de 120, existe “superpoblación crítica” o hacinamiento, lo que implica muy malas condiciones de vida y obstáculos enormes para cualquier programa de rehabilitación.

Si bien la estimación sobre densidad y hacinamiento del sistema arroja señales importantes sobre el estado de cosas, debe tenerse presente que el concepto de “plaza” se refiere a la existencia de un cupo individual adecuado. O sea, debe incluir el correspondiente acceso al agua y baño, luz, aireación, objetos propios y espacio para circular, trabajar y estudiar. Es necesario avanzar y precisar la definición y el concepto oficial de plaza, incorporando todos los criterios que aseguran un espacio digno y “vivable”, como base para una convivencia pacífica. Hay veces que una forzada flexibilidad lleva a contar como una “plaza” lugares inadecuados o creados improvisadamente y que no son un correcto alojamiento, por ejemplo al agregar colchones, agregar una cama más donde había un espacio en una celda colectiva o en espacios que eran para otros fines y que al transformarlos en dormitorios colectivos pierden su destino original (duchas, salones, espacios multiuso).

Por ello, una buena definición debería contar con una medición válida de ciertas dimensiones y debe utilizarse el mismo criterio técnico en el relevamiento de todas las unidades. Además, esta medición debería revisarse periódicamente en tanto es usual que celdas o sectores se inhabiliten o que se creen nuevas plazas. Todo ello implica una gran complejidad para que el proceso de relevamiento sea válido y confiable entre unidades y a lo largo del tiempo. A ello se le suma la importancia y la sensibilidad del indicador para el debate público sobre el hacinamiento en el sistema penitenciario. Por todo esto necesario que este proceso esté mediado técnicamente y que se desarrolle con la mayor transparencia posible en los criterios, metodologías, fuentes y bases de información.

Por otra parte, la medición de la densidad refleja parcialmente la realidad, ya que no expresa cómo funciona un lugar ni toma en cuenta la disponibilidad de otras áreas para actividades. Las modernas tendencias tratan de tomar en cuenta los metros cuadrados disponibles por persona para evaluar si existe o no un contexto físico apto para el relacionamiento inter personal. Es decir, la medición de la concentración penitenciaria debe complementarse con la valoración de espacios disponibles para actividades diversas, o bien con la evaluación del sistema por los metros cuadrados disponibles para cada interno.

Aún no contamos con buena información estadística pública sobre este importante tema. La oficina del Comisionado recibe mensualmente, desde la Asesoría

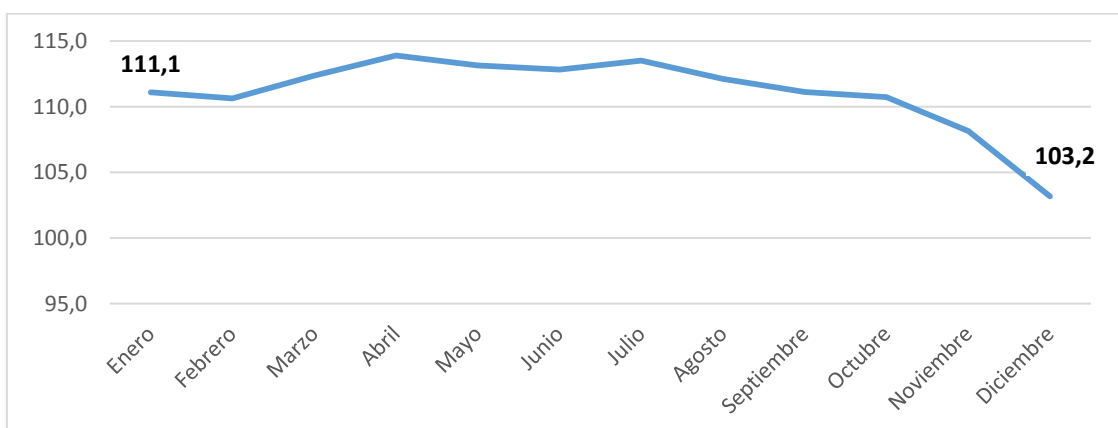
---

<sup>16</sup> Se calcula como la cantidad de personas privadas de libertad sobre la cantidad de plazas (según declaración oficial) x 100.

Penitenciaria del Ministerio del Interior, el número de plazas por unidad. Estas cifras venían siendo prácticamente las mismas todos los meses en todas las unidades al menos desde 2015, es decir, eran cifras que no se revisaban. En marzo del 2017 la Asesoría hizo una revisión de la información que implicó un aumento de 884 plazas respecto a la información que se venía reportando (la mayoría de ellas en la Unidad 4) y se corrigió retroactivamente, como información oficial de todos los meses del año. Lamentablemente no hay un registro de la mediación técnica que requeriría una revisión con las características señaladas.

A partir de estas cifras revisadas, el sistema penitenciario está próximo en su conjunto y luego de muchos años, a tener una población cercana su capacidad de alojamiento. La construcción de unas 1.960 nuevas plazas en la Unidad Nº 1 de Punta de Rieles, junto a la pausa en la tendencia de crecimiento poblacional de largo plazo, indicaría inicialmente que el hacinamiento no debería ser un problema en el corto plazo.

GRÁFICO 5: Evolución mensual de la densidad poblacional (2017)



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

Aunque alentador, este dato solo refleja el promedio del sistema. Aún persisten niveles de hacinamiento diferenciales en las distintas unidades, particularmente en el interior, como por ejemplo Artigas y Salto cuya población duplica su capacidad locativa. En la zona metropolitana es importante observar la distribución de la población al interior de las grandes cárceles, particularmente en la Unidad 4 en los módulos 8 y 10. Lamentablemente no recibimos información oficial periódica sobre los distintos módulos de las grandes unidades, que por su tamaño representan unidades medianas en sí mismas.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Hemos solicitado repetidas veces información sobre este tópico a la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior, desconociendo los motivos por el cual esa información no es enviada.

Otro problema vinculado al hacinamiento puede emerger del imperativo de separación de los internos con y sin condena, procesados por el nuevo código de proceso penal. En algunos lugares no se cuenta con un diseño arquitectónico adecuado para integrar esa separación a otras segregaciones importantes para el funcionamiento cotidiano y ello podría derivar en espacios de hacinamiento. Este problema es particularmente relevante para las mujeres en tanto no se cuenta con muchas alternativas en el caso de que se necesiten realojamientos internos para cumplir con lo que indica el nuevo código.

Lentamente, la comunidad internacional mediante el trabajo de diversos mecanismos de monitoreo de los derechos humanos, comienza a abrir paso a nuevos estándares para medir la “densidad” en un centro de privación de libertad. En efecto, cada vez se considera que la valoración “por plazas”, entendidas como “lugares para dormir” debe ser sustituida por conceptos multidimensionales que incluyan todos los aspectos de una vida similar a la del mundo exterior. Utilizar esos elementos de medición arrojaría luz sobre carencia hoy no tenidas en cuenta. Esta perspectiva, también, reclama nuevos diseños arquitectónicos, capaces de instalar centros sólidos y seguros pero de diseño digno, funcional y motivados, lo que debe expresarse en todos sus detalles (desde la existencia de mecanismos de prevención de incendios y circulación, hasta espacios comunes, educativos y sanitarios). Cabe anotar que el diseño arquitectónico penitenciario en Uruguay tiene un notable rezago con respecto a lo que existe en otras partes del mundo. “Cuando la estructura arquitectónica responde a criterios de seguridad, toda la vida de la prisión gira en torno a la vigilancia y el control, lo que reduce al mínimo o elimina los espacios adecuados para otros tipo de actividades. El espacio se convierte en sociófugo por naturaleza y las relaciones interpersonales se deterioran”.<sup>18</sup>

## **Violencia**

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 solo 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.

---

<sup>18</sup> Castro, Daniel. Adolescente, seguridad y derechos humanos. Arquitectura para la gestión de un nuevo modelo socioeducativo.

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

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

Tristemente, las condiciones de violencia que existen en muchas cárceles ponen en jaque ese derecho elemental.

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

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 auto investigarse, 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”<sup>19</sup>.

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

---

<sup>19</sup>CERES. 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”.

carencia de “un lugar en el mundo”. Expresiones nítidas de esto son las lesiones auto infligidas 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 socio educativos 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.

La reiteración de episodios violentos dentro de las cárceles se ha vuelto una constante en los centros con mayores dificultades (menos recursos socio educativos). La interpretación o intercambios que estos hechos generan en las redes sociales suelen explicarlos como a enfrentamientos entre sectores, grupos de infractores, cuentas pendientes de bandas instaladas en la sociedad o desenlaces de periplos poco menos que condenados a la peor suerte. El estudio de los casos de muerte en custodia que realiza la oficina<sup>20</sup> muestra que, si bien a veces la muerte es el resultado de enfrentamientos largamente larvados, son las malas condiciones de reclusión –léase muy pobres o nulas actividades socio educativas- las que disparan la violencia final que cobra vida o genera lesiones graves y secuelas permanentes. El repaso del relevamiento de nuestra Oficina indica claramente que las muertes en custodia, igual que los casos de enfrentamientos con lesiones graves, ocurren, una y otra vez, en aquellos lugares que se ha señalado que son pobres en actividades de integración social.<sup>21</sup>

Es común escuchar, referidos a esas unidades donde se generan los peores episodios, que allí “están los peores presos”, esto es aquellos más violentos o conflictivos. La experiencia muestra rotundamente, sin embargo, que no es que estén los peores presos sino que allí están las peores condiciones socioeducativas o de integración. Internos con idénticos o muy similares perfiles, en contextos incluso levemente mejores, logran importantes resultados, los que predicen muchas mejores posibilidades al egresar de prisión.

En 2017 hubo 47 fallecimientos en custodia, 28 fueron violentos y 19 fueron no violentos. Entre las muertes violentas se contabilizaron 17 homicidios, 10 suicidios y

---

<sup>20</sup> La Oficina aplica un cuestionario a cada caso en la Unidad en que ocurre, recoge testimonios, en algunos casos entrevista a la familia y, cuando es posible, nos hacemos presente a la brevedad en el lugar donde ocurrió el hecho. El relevamiento permite sacar algunas conclusiones y ha también ayudado a colocar el tema en la agenda pública.

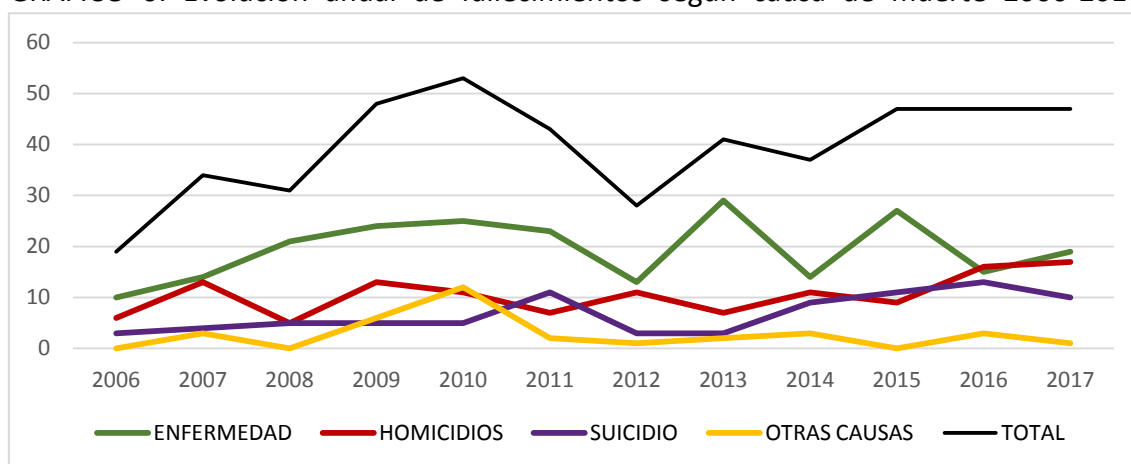
<sup>21</sup> Ver Informe Especial sobre muertes en prisión 2016, Comisionado Parlamentario.



una por una caída de altura por causas no del todo aclaradas. La cifra total de muertes fue viene siendo exactamente la misma en los últimos 3 años.

Esto representa la continuidad de un fenómeno preocupante y de largo plazo, tal como fue analizado en el Informe especial sobre muertes en custodia en 2016. Si bien se pueden observar algunas variaciones en las cifras anuales a lo largo del tiempo, las muertes en custodia, y en particular las muertes violentas, son un hecho persistente y el último año no fue una excepción.

GRÁFICO 6: Evolución anual de fallecimientos según causa de muerte 2006-2017



Fuente: INR, Comisionado Parlamentario

En el 2017 se registraron 17 homicidios, uno más que el año pasado, con lo que este último pasó a ser el año con mayor cantidad de homicidios en custodia desde el 2006. Por otra parte, se registraron 10 suicidios (hubo 13 en 2016), y una muerte violenta en circunstancias dudosas, no del todo aclaradas (hubo tres en 2016). Es así que observando el conjunto de las muertes violentas (homicidios, suicidios y otras causas violentas) se registró un leve descenso, de 32 en 2016 a 28 en 2017. En cuanto a las muertes por enfermedad este año hubo cuatro muertes más por enfermedad que el año pasado (15 en 2016 y 19 en 2017), cifra que ronda el promedio anual de los últimos años (19,3 anual considerando desde el 2006).

Las muertes violentas ocurren en mayor frecuencia relativa en prisiones que en el resto del territorio nacional. La tasa de homicidios en prisiones en 2017 fue de 154 cada 100.000 personas, lo cual representa una proporción casi 20 veces mayor a la tasa nacional (8,1 cada 100.000 hab.), mientras que la de suicidios en prisión (91 cada 100.000) fue algo más de cuatro veces mayor que la tasa nacional (alrededor de 20 cada 100.000 hab.).

El promedio de edad de las personas fallecidas en el 2017 es de 37 años. Considerando solo las muertes violentas, el promedio de edad es bastante menor: 28 años. Por otra

parte, el promedio de edad de las personas fallecidas por enfermedad fue en este año de 51 años.

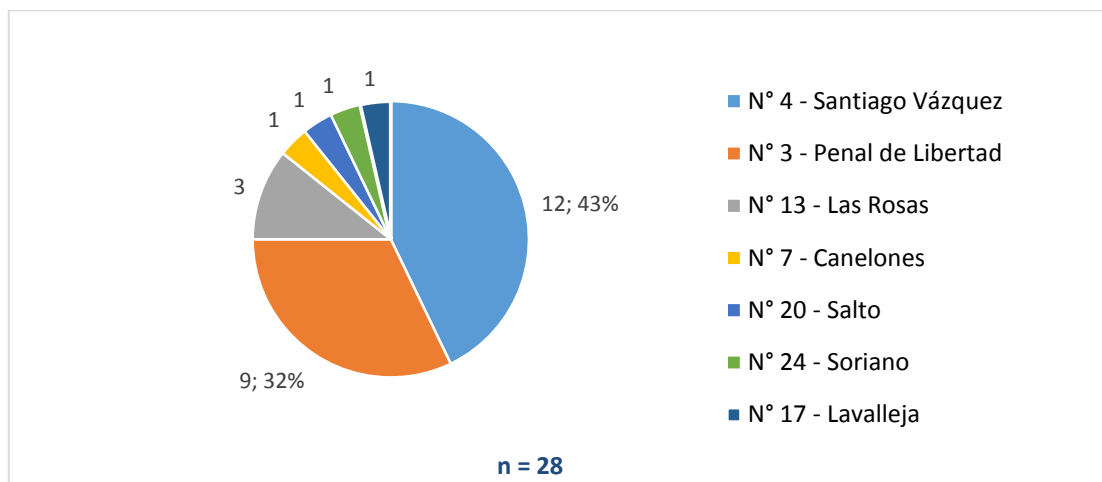
De los 47 fallecimientos del 2017, dos fueron mujeres, una por suicidio y la otra por enfermedad. Luego, otro fallecimiento de una persona de identidad trans ocurrió por enfermedad. El resto de los fallecidos fueron hombres. Si bien, los casos de muertes de mujeres parecen pocos en términos absolutos en comparación al de los hombres, la cifra es significativa si se considera la proporción de mujeres fallecidas respecto a la población de mujeres privadas de libertad, particularmente en suicidios. Algo similar puede ocurrir respecto a las muertes por enfermedad de mujeres trans; ocurrió una en el 2016 y otra en el 2017, con una población de referencia sensiblemente menor. Si bien no contamos con datos hacia atrás que discriminen el género de las personas fallecidas para observar el fenómeno con una mayor densidad de información, cabe reforzar el foco de atención respecto a las condiciones socio-sanitarias de esta población en situación de privación de libertad. Es necesario pensar en las formas de revertir las vulnerabilidades específicas de esta población que pueden afectar en la vida dentro y fuera de la cárcel.

Por otra parte, en enero de 2017 también fue asesinada una mujer por su pareja privada de libertad, a quien visitaba en el Penal de Libertad. Si bien esta muerte no fue contabilizada en el total de fallecimientos, se trata de un hecho muy grave ocurrido dentro del establecimiento penitenciario, justamente en un ámbito clave para el desarrollo de vínculos como lo es el espacio de visita.

Tal como se analizó en el informe del 2016, las muertes no ocurren en todas las unidades del sistema con la misma frecuencia. La mayoría de ellas ocurrieron en la Unidad Nº 4 Santiago Vázquez, con una proporción muy similar en el 2017 (45%) y en el 2016 (47%). Esta Unidad aloja poco más del 33% de la población del sistema penitenciario, por lo que la cifra de fallecimientos ha estado sobrerrepresentada en los últimos años. Lo mismo sucede con la Unidad Nº 3 Libertad, que aloja alrededor del 10% de la población del sistema pero es donde ocurre el 19% de las muertes violentas.

Si analizamos la distribución de estas cifras atendiendo solo a las muertes violentas, observamos la misma tendencia, incluso más acentuada en el caso de la Unidad Nº 3 Libertad, donde se concentra el 32% de las muertes violentas. También nos deben llamar la atención las tres muertes violentas que ocurrieron en la Unidad Nº 13 Las Rosas, cifra significativa en relación al volumen de su población (oscila alrededor de 800 personas, 7% del sistema).

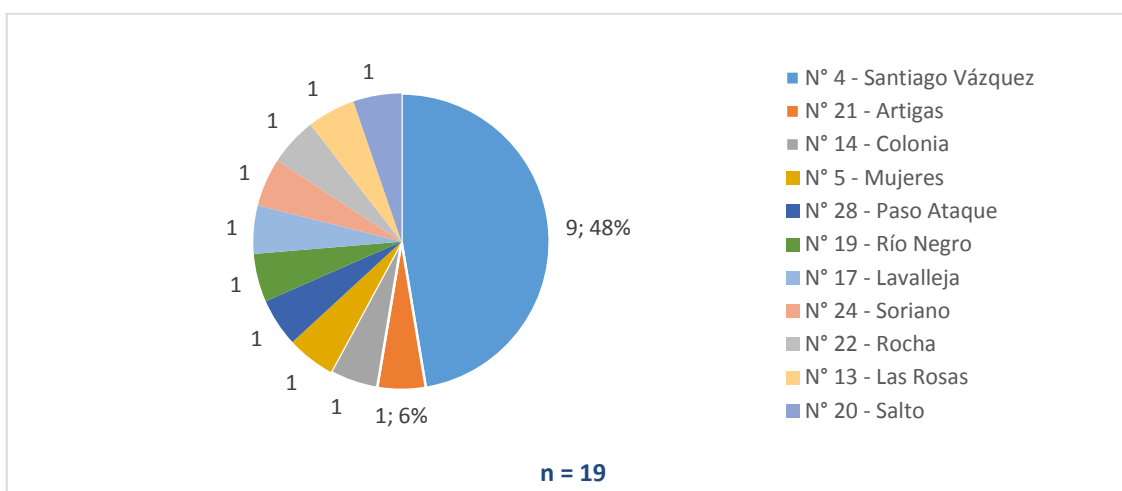
GRÁFICO 7: Distribución muertes violentas según Unidad (2017)



Fuente: Comisionado Parlamentario

Por otra parte, si analizamos la distribución de las muertes no violentas, observamos que se encuentran bastante más dispersas en el sistema, con la excepción de la Unidad N° 4 Santiago Vázquez, que suma 9 muertes por enfermedad. Casi la mitad (47%) de las muertes por enfermedad ocurren en esta Unidad. Ello sugiere profundizar en la investigación de las causas de dichas muertes, en las condiciones de reclusión y en el funcionamiento de la atención de salud en sus distintos niveles de atención en cada uno de los módulos del establecimiento. La magnitud de esta unidad hace que se multipliquen las complejidades de la gestión socio-sanitaria de su población.

GRÁFICO 8: Distribución de las muertes no violentas según Unidad (2017)

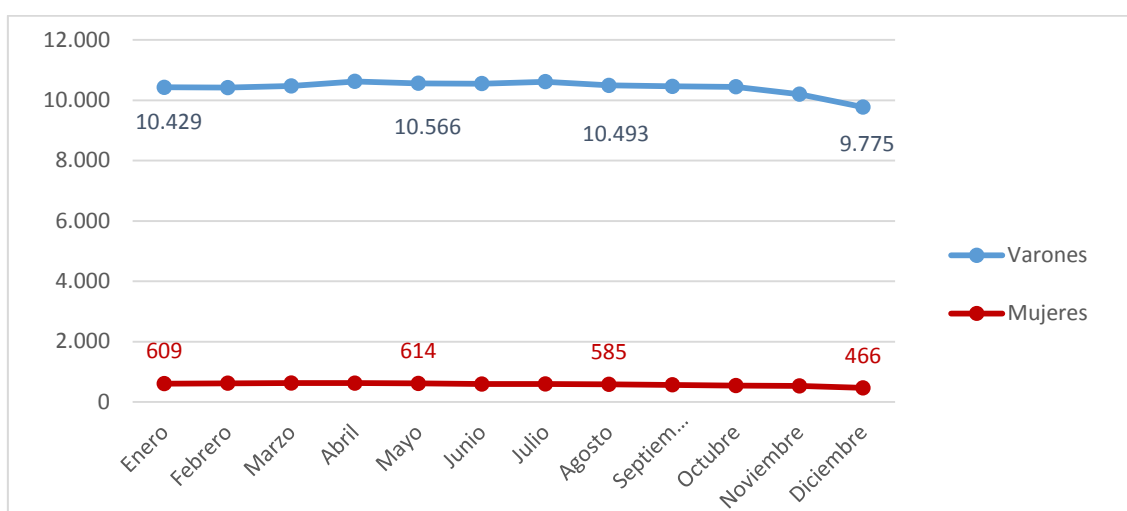


Fuente: Comisionado Parlamentario

## 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 del modelo de cárcel masculina.

GRÁFICO 9: Evolución mensual del total de varones y mujeres viviendo en prisiones (2017)



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

Las mujeres reciben un triple castigo cuando cometen un delito. Primero, la pena dispuesta por la justicia. Luego la pena social de sus allegados y entorno: rompieron el comportamiento esperable (“las mujeres no cometen delitos”) y por lo tanto son rechazadas, aunque sigan tratando de ocuparse desde la cárcel de la situación de los hijos que siguen en sus casas. Y el tercer castigo es cuando son liberadas: pasan a ser “mujeres-que-cometieron-un-delito”, por lo que las puertas a la inserción laboral les abren también con mucha dificultad.<sup>22</sup>

Siendo el delito “cosa de los hombres”, la mujer que delinque, en la mayoría de las veces como una estrategia de supervivencia familiar fruto de largos procesos de desamparo y deterioro, recibe un rechazo social más fuerte que el que reciben los hombres. Además de la sanción jurídico penal, reciben la sanción social más dura: el abandono. Es notorio que en las cárceles las mujeres reciben menos visitas que los hombres y que tienen menos apoyos externos, sociales o familiares, que ellos. Y el abandono durante la prisión tiene, al salir de ella, un escalón todavía más abajo: gigantescas dificultades para rehacer su vida por el antecedente penitenciario, ya sea en la dimensión de lo laboral como en lo de lo familiar o lo social. En todos los ámbitos

<sup>22</sup> Comisionado Parlamentario, informe 2016.

“la-mujer-que-estuvo-presa” ve como su pena se alarga al recobrar la libertad con el rechazo social. Dice Corina Giacomello en “Género, drogas y prisión”: “Las concepciones acerca de las mujeres en reclusión siguen siendo embebidas de prejuicios basados en creencias sobre lo que debería de ser una “buena mujer”. Ello tiene implicancias en cómo la familia reacciona ante el encarcelamiento de una mujer (a menudo abandonándola y etiquetándola de mala madre), el funcionamiento del sistema penitenciario y de muchas de sus prácticas cotidianas, especialmente aquellas relacionadas con el ejercicio de la sexualidad y la maternidad”. Y agrega Giacomello: “Las relaciones entre los géneros se reproducen y magnifican en el interior de las cárceles. De ello se deriva que alguno de los aspectos impuestos a hombres y mujeres, causen más sufrimiento para éstas. Por lo tanto, cabe preguntarse sobre las implicaciones del espacio penitenciario para y sobre las mujeres que en él habitan: cómo está organizado, si son tomadas en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en reclusión, así como en el ámbito judicial, legislativo e institucional del sistema penal y penitenciario”.

La inadecuación física es reflejo del vacío conceptual y de la falta de una “política” para la privación de libertad femenina. Incluso en algunas unidades de reciente construcción donde se han incorporado sectores para mujeres –Pense, en Soriano, por ejemplo- esa área está en medio del establecimiento, sin una entrada autónoma, rodeada de espacios para hombres, lo que provoca diversas dificultades. Y cabe anotar que en esa unidad en el sector femenino hay varias mujeres con hijos, lo que vuelve más gravosa esa situación. Pero es el panorama en aquellos lugares donde el área de mujeres ha quedado dentro de un viejo establecimiento, como ocurre en Maldonado, donde el acceso, las visitas y hasta las visitas conyugales están muy dificultadas por lo complejo que es el acceso al sector.

En algunos casos el sector femenino aunque se encuentre en el mismo predio, está alejado del módulo central, lo que le permite tener autonomía. Es el caso de Salto, donde se ha realizado un importante trabajo de readecuación física y de nuevas actividades en el sector de mujeres, que está a unos 200 metros del edificio principal, se llegó a contar con una guardería del plan CAIF para mejor atención de los niños que allí viven.

El Centro Metropolitano Femenino, la Unidad Nº 5, es el mayor centro de alojamiento de mujeres, ubicado en Colón, Montevideo. Durante 2017 se desarrolló un importante esfuerzo para mejorar la convivencia y generar más posibilidades de integración social. En una medida muy significativa para el funcionamiento del centro, pero también constituyendo un episodio muy simbólico para el mismo, se clausuró y comenzó a reciclar el llamado “sector 5”, que tenía muy malas condiciones.<sup>23</sup> El equipo de dirección, ante diversos episodios, ha dado señales de que intenta llevar adelante un

---

<sup>23</sup> El cierre de ese sector ya había sido solicitado por nota por nuestra Oficina y señalada su situación como “trato cruel, inhumano o degradante” en el informe 2016. El cierre del lugar es un paso que celebramos todos.

programa educativo y que atiende las necesidades de las internas desde una perspectiva de derechos humanos. La variedad de problemas que enfrenta en el marco de falta de recursos técnicos, dificulta los avances. Pero es notorio que hay diálogo y que se trata de buscar soluciones para los problemas.

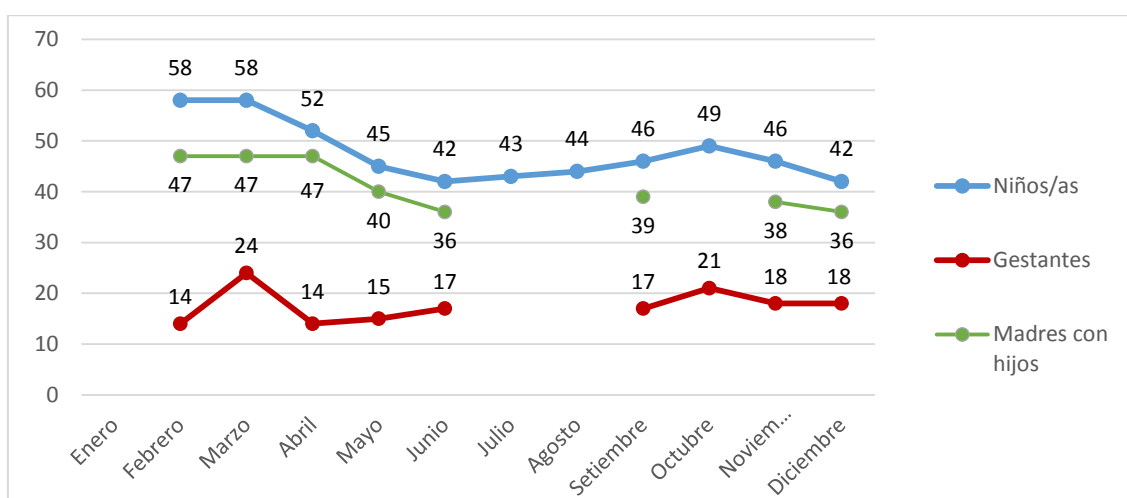
Se produjeron varios movimientos de internas, mejorando el acceso a actividades y tratando de lograr que en todos los sectores existan operadores penitenciarios, de manera de mejorar la convivencia y tener un más completo panorama de las necesidades de las internas, cosa que ha mejorado el clima general del establecimiento. Si bien han existido momentos de tensión y episodios de enfrentamiento, en especial con la guardia policial, en todos los casos los responsables del centro mantuvieron una actitud de firmeza para la aplicación de las normas de funcionamiento pero también de diálogo con las internas, tratando de que los conflictos se canalizaran de manera pacífica.

El edificio tiene problemas estructurales y de mantenimiento gravísimos que requieren una pronta intervención. Además, la invasión de roedores es altamente preocupante, con serios riesgos para la salud y lamentables consecuencias para la vida cotidiana, no pudiendo hasta la fecha ser controlada. Este contexto debe ser atendido urgentemente.

### Madres con hijos

Varias cárceles del país presentan una singularidad: alojan a mujeres privadas de libertad con sus hijos menores de edad. Si la privación de libertad constituye un desafío para la capacidad del Estado para dar cumplimiento a los derechos humanos y a la construcción de ciudadanía en un ambiente artificial, mayor es el desafío cuando allí se alojan madres con sus hijos de meses o pocos años.

GRÁFICO 10: Evolución mensual de niños, mujeres gestantes y madres con hijos viviendo en prisiones (2017)



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

En promedio de 2017 hubo mensualmente 41 madres con hijos en el sistema penitenciario, la mayoría de ellas en la Unidad 9 Molino (dedicada solamente a madres con sus hijos) y en la Unidad 11 Salto. Actualmente también hay algunas madres con sus hijos en Soriano, Artigas, Colonia y Río Negro. En el 2017 también hubo en Rivera, Maldonado, Paysandú y Florida<sup>24</sup>. Estas unidades se han ido creando en virtud de circunstancias emergentes, sin condiciones de alojamiento que pudieran dar las garantías de seguridad requeridas para el cumplimiento de la pena, y a la vez configurar un contexto no agresivo para los niños viviendo allí en los casos que no existía otra alternativa de cuidado.

La unidad para madres privadas de libertad con sus hijos, la Unidad N° 9, funciona en el mismo edificio que la Unidad N° 5, el Centro Metropolitano Femenino, en Colón. Es la única unidad del país especialmente preparada para alojar madres con hijos, pero al ser el resultado del “reciclaje” de la planta baja, sector oeste, de la referida Unidad N° 5, en realidad su diseño tampoco es particularmente adecuado para una atención de las características señaladas. Si bien tiene un ingreso autónomo y se han tomado medidas para separar al sector del resto del edificio, todo el contexto condiciona la situación en que están los niños allí con su madre.

La realidad de las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo merece una atención especializada y una política (gestión, diseño, seguimiento) específica. Son mujeres privadas de libertad con hijos a cargo y con una situación social con una particular vulnerabilidad ambas partes, requiriendo afinadas medidas de asistencia y sostén.

En 2017, realizamos un Informe Especial sobre el tema, elaborado luego de varias instancias de consulta con organizaciones públicas vinculadas al tema –Universidad de la República, Ministerio de Salud Pública, MIDES, Programa Uruguay Crece Contigo, INAU y el Instituto Nacional de Rehabilitación-. Existe consenso científico en la importancia que tienen los primeros meses y años de vida de un niño, y todo lo que está en juego cuando a esa fragilidad se le suma la privación de libertad de la madre. Ante la falta de otras alternativas de crianza capaces de construir apego o de la prisión domiciliaria, las unidades con madres -como medida extrema que son- deben tener la especialización que demanda el cuidado de la vida en su etapa más frágil.<sup>25</sup>

No necesariamente se debe pensar en un único centro que solucione la atención a la población en esta situación, sino en centros pequeños, personalizados, con lugares apropiados para la atención médica y espacios de recreación infantiles y aptos para recibir visitas.

---

<sup>24</sup> En Maldonado ya no se reciben madres con hijos.

<sup>25</sup> Ver Informe especial sobre la creación de un Programa Nacional de Atención a Mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo, editado en 2017 por el Comisionado Parlamentario y Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

Contextos de estrés, inestabilidad, violencia y falta de relaciones afectivas constantes en el tiempo, son lesivas para las posibilidades de las personas de crecer sanamente y desarrollar su potencial neuronal, sus habilidades sociales, su empatía, su sensibilidad con los demás, su alcance cognitivo y la posibilidad de adecuarse con flexibilidad a las demandas del mundo exterior y de atender sus propias necesidades personales.

El vínculo madre hijo, la construcción de apego, fortaleza básica para la creación de resiliencia en las personas y un desarrollo psicológico sano, es por tanto un auténtico reservorio de vitalidad para la sociedad, por lo que deben extremarse las medidas a favor de su cuidado. Siendo eso válido en todos los contextos sociales, el desafío adquiere mayor rigor y dramatismo cuando estamos en una sociedad, como la uruguaya, donde la reposición poblacional es notoriamente baja. También debe tenerse presente, siguiendo las conclusiones de las neurociencias, que el apoyo afectivo de la crianza en la primera infancia también puede ser dado por quienes no son la madre biológica pero constituyen un vínculo estable, sano y sólido.

Los avances de los estudios sobre el desarrollo en los primeros meses de vida, muestran que ante ausencia de la madre, pueden haber otras instancias de crianza y construcción de apego, personalizadas, afectivas y estructuradas o no en base a un programa institucional. Hay actualmente experiencias relevantes en curso en el país. También es claro que la situación de las mujeres que cometen delito suelen ser de una gran precariedad vincular, no teniendo apoyos, referencias o alternativas cercanas ante ausencia temporal de la madre.

El dilema es de hierro. Es claro, tanto desde la perspectiva de la evolución normativa nacional e internacional como desde las diversas ciencias del comportamiento que el vínculo madre/hijo en los primeros meses y años de vida debe ser protegido, cuidado y enriquecido, y que solo debe romperse ante casos extremos cuando es mayor el daño de su continuidad que su ruptura. También es claro que el contexto institucional y mucho más el contexto penitenciario no es el adecuado para la crianza de un niño. La respuesta desde la política pública, por ende, debe ser vigorosa y creativa. Las instituciones que se requieren son “anfibia” o de “doble propósito”: deben ser aptas para la crianza y la integración social de la persona privada de libertad.

Una unidad para madres con sus hijos requiere de un programa de asistencia propio, que incluya una fuerte línea de trabajo para el apoyo socioeducativo a la prisión domiciliaria y de centros adecuados para los casos que no pueden recibir prisión domiciliaria o tener otra alternativa de crianza. Esto implica para estos centros un diseño edilicio y de funcionamiento especializado que nunca será tal si está enclavado en otra unidad de grandes dimensiones y fuerte problemática, pese a que se tomen medidas paliativas de emergencia para darle cierta autonomía. Entendemos que la experiencia remite a que la ubicación de la mayor unidad con mujeres con hijos en el país (la Unidad Nº 9) debe trasladarse a un lugar que asegure una convivencia armónica y fructífera. Este Programa debería contar con los recursos técnicos adecuados, en articulación con otros organismos públicos, para orientar, asistir y



acompañar integralmente todos los casos en que una mujer privada de libertad tiene hijos menores de edad a su cargo, ya sea que estén o no con ella en el establecimiento o que hayan o no recibido la posibilidad de prisión domiciliaria.

El contenido de intervenciones de esta naturaleza requiere ineludiblemente de un fuerte apoyo de los ámbitos especializados y rectores de la matriz de protección: el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional del Niño y Adolescente, sin descartar otros ámbitos especializados como, como la Institución Nacional de Derechos Humanos dada la constelación de derechos en juego, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema.

Más allá de la emergencia, lo que se requiere no es adecuar un alojamiento momentáneo o adaptar lo existente para contener la situación, sino diseñar un Programa para Mujeres con Hijos de alcance nacional, que pueda evitar la institucionalización de menores de edad a partir de la aplicación de la prisión domiciliaria y, cuando ella no proceda, dar asistencia en unidades pequeñas, personalizadas, con el clima comunitario de un hogar de amparo, con diversos perfiles de asistencia según la población, conectadas entre sí y con un mecanismo central de orientación y supervisión. En la base de todo debe estar el modelo de convivencia (actividades, relacionamiento, clima, sentido de la estadía en el lugar) que se quiere sostener a partir de los pilares técnicos de la intervención.<sup>26</sup>

Un Programa nacional para Mujeres privadas de libertad con sus hijos debe diseñarse no teniendo como resultado una macro unidad penal, sino a partir de un programa amplio, con múltiples herramientas que incluya una línea de trabajo central con la prisión domiciliaria y su seguimiento y un sistema de pequeños centros (no más de ocho mujeres con sus hijos) para los casos que lo requieran, que trabajen en red a partir de una orientación y directiva general, localizados en casas de pequeño porte capaces de recrear un clima hogareño para la crianza del niño y el desarrollo de la madre. Cada centro podría tener su propio perfil y su propio sostén técnico de acuerdo a las características de la población que aloje. Articulados entre sí, los centros permitirían un abanico de opciones según las necesidades de cada caso. Obviamente, la implantación de un Programa de estas características puede ser paulatino o en fases.

#### IV LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTEGRACION SOCIAL

La Constitución establece en su artículo 26 que el objetivo de la cárcel es “re educar” y lograr la “profilaxis del delito”. O sea que la privación de la libertad es para educar y prevenir la violencia. En otras palabras: construcción de ciudadanía, preparación de

---

<sup>26</sup> Ver Informe especial sobre la creación de un Programa Nacional de Atención a Mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo, editado en 2017 por el Comisionado Parlamentario y Comisión Administrativa del Poder Legislativo.

personas aptas para vivir en libertad con los demás a partir de un ambiente educativo que permita aflorar o promover lo mejor de cada uno.

Dejando a un lado los términos de “rehabilitar” o de dar “tratamiento”, la idea de lograr la integración social a partir de un contexto educativo que permita desarrollar los derechos de cada persona nos parece más adecuada para las demandas de la hora.

En otras palabras: el contexto debe ser educativo en un sentido amplio. Para ello, las diversas facetas del desarrollo humano, del crecimiento de las potencialidades de cada individuo, deben estar presentes: cultura, trabajo, deporte, relacionamiento con los demás, trabajo, educación, afectividad, comunicación, participación. Todos esos “campos” están garantizados por derechos (y también regidos por obligaciones correspondientes) en la medida que son los que permiten que una persona se humanice. Y al humanizarse, relacionarse en armonía y equilibrio con los demás.

El contexto educativo, la propuesta pedagógica de cada centro, es lo que abre las puertas para las políticas sociales que hacen posible la dignificación humana y su posibilidad de proyección positiva con los demás. Desde ella es que puede producirse la integración social.

Las políticas sociales, por tanto, desde sus efectores públicos y desde otros actores involucrados (empresas, sindicatos, sociedad civil, academia, etc.) deben “inundar” el sistema penitenciario de la misma manera en que despliegan su cobertura en la sociedad abierta.

## **Educación**

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

ellos todavía. También recomendaba la instalación de aulas en las cárceles que todavía no las tenían.<sup>27</sup>

La ley 17.897 de setiembre de 2005 fue un hito fundamental al establecer un sistema de redención de pena por trabajo o estudio. La norma colocó en un lugar central de la rehabilitación el derecho a estudiar. Poco después, a inicios de 2007, se creó la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárcels (CAEC), una instancia que debe ser recordada como el embrión de una futura política educativa en las prisiones. El panorama desértico de aquellos años explica, también, que los avances recientes lleguen todavía a una parte acotada de la realidad. Escribía, en esos años uno de los integrantes de la CAEC: “En nuestro país, hasta no hace tanto tiempo y para muchos, incluso para los que trabajamos profesionalmente en ella, la educación en cárceles la veíamos como una tarea casi marginal, propia del voluntariado y en el mejor de los casos, limitada sólo en algunos establecimientos carcelarios”<sup>28</sup>.

La presencia de la educación formal en las cárceles, brindada por docentes del sistema educativo, ha aumentado en los últimos años. Si bien es totalmente insuficiente, es de justicia observar el rezago desde el cual se partió para construir institucionalidad en este tema olvidado largamente en el país<sup>29</sup>.

Un nuevo paso en el desarrollo de la educación dentro de las cárceles fue el inicio, en 2011, de la Coordinación de Educación y Cultura del Instituto Nacional de Rehabilitación, que debe sostener la actividad educativa en el sistema en articulación con el sistema educativo (ANEP-CODICEN)<sup>30</sup>.

Existe actualmente además una “Mesa Interinstitucional de Educación para personas en conflicto con la ley penal”, de la que participan diversas instituciones educativas y de asistencia (ANEP, Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Educación, Instituto de Integración Social del Adolescente, Universidad, MIDES y, desde fines de 2017, también el Comisionado Parlamentario). Esta instancia ha permitido mejorar la débil cobertura, realizar intercambios de experiencias y discutir aspectos pedagógicos.<sup>31</sup> Esta mesa surgió de un convenio firmado en el marco del Programa “Justicia e Inclusión” realizado por la cooperación internacional con el Estado Uruguayo. Es un ámbito que ha sido muy positivo ya que ha permitido acercar a la instituciones, ver problemas comunes, compartir recursos y experiencias y empezar a

---

<sup>27</sup> “Informe de gestión y evaluación del sistema penitenciario”, 2005-2006, Comisionado Parlamentario.

<sup>28</sup> “La educación en cárceles del Uruguay”, publicación de CAEC. Texto introductorio del maestro Felipe Machín.

<sup>29</sup> Comisionado Parlamentario, Informe 2016

<sup>30</sup> De todas formas, es indudable que el organismo nacional mandatado legalmente como responsable de la cobertura educativa es la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

<sup>31</sup> Mesa Interinstitucional de educación para personas en conflicto con la ley penal, Programa estratégico, 2017.

amalgamar una perspectiva común sobre cómo debería ser la educación dentro de las cárceles<sup>32</sup>.

Pero una mesa de intercambio y generación de acciones está lejos de ser un efector robusto de política pública, más allá de las buenas iniciativas que ha logrado catalizar. Todavía se está lejos de que la educación en cárceles sea un eje más del sistema educativo y no una actividad especial que hay que cumplir secundariamente. Los programas que se aplican son los mismos que los de la población general, no existe una preparación pedagógica para los docentes que se vuelcan a una población singular: privada de libertad, en contextos poco favorables y con edades y niveles de preparación muy diversos. En las cárceles de medianas dimensiones, sobre todo en el interior del país, es donde se logra tener la mejor infraestructura de aulas. De todas maneras, los pocos espacios disponibles en el diseño de los centros, hacen que las aulas tengan importantes limitaciones de espacio, iluminación y materiales. Tampoco suelen existir espacios de estudio o lectura, por lo que la instancia de educación formal suele limitarse al tiempo de clase. Tampoco ayudan a la actividad educativa y sus tareas complementarias (estudio, trabajo, análisis) las condiciones habituales de las celdas (superpobladas, mala luz, pobre infraestructura). Si a esto le agregamos que salvo en algunos centros no existe acompañamiento educativo de los alumnos –apoyo en las tareas, orientación vocacional, preparación de exámenes- podemos decir que el Estado todavía está lejos de ofrecer una educación de razonable calidad en las cárceles.<sup>33</sup>

CUADRO 1: Cantidad y proporción de estudiantes de educación formal (primaria, secundaria y terciaria)<sup>34</sup> según Unidad (3er Trimestre 2017)

UNIDAD	CANTIDAD TOTAL DE PERSONAS	CANTIDAD DE ESTUDIANTES EN LISTA EN EL MES (PLAZAS EDUCATIVAS)	
	Total	Total	%
Centro de Ingreso (CIDDZM)	67	0	0,0
Nº 2 Chacra Libertad	55	14	25,5
Nº 3 Libertad	1.065	323	30,3
Nº 4 Santiago Vázquez	3.745	293	7,8
Nº 5 Femenino	308	196	63,6
Nº 6 Punta de Rieles	604	150	24,8
Nº 7 Canelones	1.105	182	16,5
Nº 8 Domingo Arena	13	0	0,0
Nº 9 El Molino	16	16	100,0
Nº 10 Juan Soler	103	55	53,4

<sup>32</sup> Nuestra Oficina integra ese grupo de trabajo desde 2017.

<sup>33</sup> Comisionado Parlamentario, Informe 2016

<sup>34</sup> Hay algo más de un centenar de plazas correspondientes a UTU que no fueron contabilizadas en el cuadro para evitar duplicaciones, porque no es posible distinguir a personas que además estuvieran cursando secundaria.

Nº 11 Salto - Tacuabé	9	0	0,0
Nº 12 Rivera	604	155	25,7
Nº 13 Maldonado	835	168	20,1
Nº 14 Colonia	159	0	0,0
Nº 15 Cerro Largo	156	37	23,7
Nº 16 Paysandú	326	34	10,4
Nº 17 Lavalleja	200	100	50,0
Nº 18 Durazno	154	72	46,8
Nº 19 Río Negro	115	60	52,2
Nº 20 Salto	362	118	32,6
Nº 21 Artigas	164	59	36,0
Nº 22 Rocha	88	24	27,3
Nº 23 Treinta y Tres	102	44	43,1
Nº 24 Soriano	330	149	45,2
Nº 25 Flores	43	0	0
Nº 26 Tacuarembó	159	52	32,7
Nº 27 Artigas - Pintado Grande	27	s/d	s/d
Nº 28 Rivera - Paso Ataque	21	s/d	s/d
Nº 29 Florida	96	54	56,3
<b>Total</b>	<b>11.031</b>	<b>2.355</b>	<b>21,3</b>

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

El Cuadro 11 nos permite visualizar la heterogeneidad del sistema respecto a la cobertura educativa en las distintas unidades. Mientras que en unidades como Juan Soler, Lavalleja, Florida o en la cárcel de mujeres más de la mitad de la población cursa algún nivel de educación formal, en otras, como COMCAR, Canelones, Maldonado o Paysandú, la proporción es del 20% de su población o menos<sup>35</sup>.

Pese al avance de cobertura, todavía se está lejos de asegurar una cobertura acorde a la demanda existente. Los cupos educativos que se ofrecen están lejos de los pedidos que hay, lo que constituye una negación de un derecho humano básico. A esto hay que agregar que las carencias de personal de algunos centros llevan a que la asistencia al aula se interrumpa. La carencia de funcionarios para acompañar a los internos hasta el aula, lleva a que estos falten a clase. A veces hay otros motivos: mal tiempo, razones de seguridad y también la mala disposición del encargado del traslado o su sobre carga de tareas. Cuando esto se repite, viene el desánimo, el desinterés y el abandono de los estudios iniciados. Un caso paradigmático ocurre en la Unidad Nº 4 COMCAR. Allí existe una muy buena infraestructura educativa, con un edificio –denominado Comunidad Educativa- con excelente infraestructura: múltiples salones de clase, buen equipamiento, talleres, patio cerrado y abierto. Sin embargo, el lugar es desaprovechado porque es frecuente que “los funcionarios no saquen a los internos,

<sup>35</sup> En algunas como Colonia aún no hay cobertura. en Flores comenzó a desarrollarse recién este año.

por todo tipo de motivos”<sup>36</sup>. Así ocurre que de unos 1.500 internos que allí piden para estudiar, hay cupo para unos 500, de los cuales asisten regularmente unos 300. En el Penal de Libertad las clases se dan con grandes limitaciones, ya que las aulas son celdas mínimamente adaptadas que están en los mismos pisos del celdario. Eso hace que el clima para la clase esté alterado por lo que ocurre en el celdario y que los alumnos no tengan un auténtico paréntesis de su vida carcelaria para aprender y dialogar.

Durante 2017, en particular en el segundo semestre, las visitas de nuestra Oficina nos permitieron percibir la alta cantidad de analfabetos existentes en el sistema penitenciario. El concepto de analfabetismo incluye una variedad de situaciones que se sitúan en torno al mismo y excluyente eje: la imposibilidad de leer o escribir con fluidez, hacer cálculos matemáticos básicos o comprender estas anteriores actividades. Mantuvimos reuniones con los responsables y referentes educativos de diversas unidades<sup>37</sup> y con unos 300 internos. Pudimos verificar que pese a que en todas las unidades hay maestros atendiendo casos de analfabetismo, el despliegue y presencia de docentes es insuficiente. También vimos que no existían “campañas” o “planes” para enfrentar este problema que por muchos internos y por funcionarios también era identificado como “un problema muy grande y frecuente”<sup>38</sup>.

No requiere mayor argumentación el hecho de que la integración social de cualquier persona, su comunicación elemental no solo para su desempeño laboral sino para su relacionamiento social básico, debe comenzar por la capacidad de lectura, escritura y manejo de cálculos matemáticos elementales. No contar con esos recursos implica no solo poder acceder al tiempo presente sino ni siquiera llegar a comprenderlo cabalmente. El analfabetismo es un evidente obstáculo para el desarrollo de todos los derechos. Siendo el objetivo de la privación de libertad la integración social, se vuelve una insólita paradoja que dentro del propio Estado no exista una intensiva atención a este problema.

## SALUD

Según la Ley 18.719, la Administración de los Servicios de Salud del Estado desde su Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAIPPL) tiene a su cargo “organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención” del sistema

---

<sup>36</sup> Cabe anotar el impulso que ha dado la actual dirección del COMCAR a las actividades educativas y al relevamiento de los pedidos de cupos educativos.

<sup>37</sup> En especial mantuvimos reuniones con las autoridades y luego con los delegados de los internos y con los internos autodefinidos como analfabetos en Maldonado, Penal de Libertad, COMCAR, Canelones, Centro Metropolitano Femenino.

<sup>38</sup> El Penal de Libertad tenía por ejemplo para toda su población un maestro, y el COMCAR, la cárcel más grande del país tenía dos maestros de ANEP y uno del INR, recursos educativos totalmente insuficientes.

penitenciario. Esto tuvo un importante impulso en el período 2010-2015, luego de iniciarse en 2009, pero el avance se ha detenido. Esto puede decirse tanto de la extensión de la cobertura como de la profundidad de la atención (especialidades médicas, coordinaciones). La Salud Pública cubre el 57% del sistema penitenciario, fundamentalmente el área metropolitana y Rivera (Unidades: 3 Penal de Libertad, 4 Santiago Vázquez, 5 CNR, 6 Punta de Rieles, 9 Molino y 12 Rivera), lo que representa en promedio unas 6.307 personas. El resto de la cobertura la tiene a cargo Sanidad Policial (4.698 personas 43% del sistema).

Contar con ASSE dentro del sistema penitenciario ha sido un importante logro. Pero es un proceso que debe seguir ampliándose en cobertura y profundidad de su intervención.<sup>39</sup>

En general, la cobertura de salud actual se limita a atender posibles enfermedades emergentes. Sin embargo las modernas tendencias penitenciarias y, en particular, las “Reglas Mandela”, recomiendan que los servicios de salud jueguen un rol proactivo de protección sobre todas las condiciones de vida de los internos<sup>40</sup>. Así, se espera que los responsables de los servicios de salud asesoren a la dirección de los establecimientos en una variedad de temas que van más allá de casos individuales de enfermedad: condiciones de los alimentos, higiene general, actividad física, salud mental, condiciones de vida. En esa línea, los responsables de los servicios de salud deben estar en sintonía con la gestión cotidiana de cada centro.

Un problema que expresa todavía las dificultades de articulación entre lo “médico” y lo “penitenciario” es que se reitera el traslado de internos sin su historia clínica, por lo que el interno llega a una nueva unidad sin las indicaciones de medicación y sin sus antecedentes médicos, generando en los primeros y críticos días de llegada al nuevo establecimiento diversos problemas.

En la mayoría de los centros los servicios médicos se limitan a la atención de enfermedades, no realizando actividades preventivas, de educación de salud o atención primaria. En los macro penales (Libertad, COMCAR), la atención se complejiza por la dificultad de acceder a los internos. No todos los que lo solicitan acceden fácilmente o en tiempo a la policlínica debido a que el personal de apoyo (funcionarios policiales u operadores) por motivos diversos –dificultades operativas reales o ficticias, falta de personal, desborde de tareas o simplemente falta de interés ante el planteo de los internos- no acerca con prontitud a los internos a los servicios.

En general el personal de los servicios médicos se dedica con compromiso y entrega a la tarea, la que suele verse desbordada por falta de recursos humanos o porque la consulta médica es el espacio donde muchos internos expresan o canalizan su

---

<sup>39</sup> Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

<sup>40</sup> Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela). Reglas 24 a 36.

angustia, ansiedad o demandas, lo que implica un importante desgaste intelectual y afectivo del personal.

Sin embargo, el punto crítico de los servicios de salud penitenciarios, tanto los manejados por ASSE como por Sanidad Policial, es la dificultad para concretar coordinaciones externas. Consultas con especialistas e intervenciones quirúrgicas se vuelven materia de largas demoras, a veces por dificultades operativas en el traslado de los internos que implican la pérdida de las horas para exámenes o consulta, y muchas otras veces por dificultades o resistencias para agendar intervenciones para personas privadas de libertad. Si bien no hemos tenido acceso a documento que lo explicita, los operadores del sistema saben que existen ciertos “cupos” en los hospitales, no formalizados pero reales, para admitir el ingreso de personas provenientes del sistema penitenciario, dados algunos incidentes de fugas e incluso heridos registrados en algunos centros hospitalarios.

Si bien el desarrollo del Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad de ASSE es muy importante, se trata de un servicio con poco peso institucional en la enorme estructura de la Administración de Servicios de Salud (ASSE), lo que genera dificultades y dilaciones en los tratamientos. Esto, a su vez, genera atrasos en las actividades socioeducativas de los internos. Muchas veces la posición de SAI-PPL queda en falsa escuadra entre las demandas que vienen del sistema penitenciario y la falta de respuestas de ASSE cuando se trata de coordinaciones de envergadura. Los casos pendientes de resolución médica se acumulan<sup>41</sup>. Hemos realizado una lista de casos pendientes de inmediata atención que hemos remitido a SAI-PPL y a ASSE.

La cobertura de ASSE incluye el área de salud mental, con intervenciones psicológicas y grupos terapéuticos para la atención de adicciones y la situación vital general de los internos, los recursos son pocos y el alcance de la cobertura muy limitado. No obstante eso, es muy valioso el aporte que hacen estos equipos, en especial para el tratamiento de los casos emergentes.

Diversos factores –desinformación, la propia exclusión social de los internos, falta de accesibilidad o familiaridad de los servicios, temores, presiones de otros pares- hacen que exista una amplia población penitenciaria “fuera de los radares” de la cobertura de salud. Razones de seguridad han hecho que el personal médico no recorra los módulos o sectores, salvo excepciones, esperando para atender en puntos determinados. Sería deseable que al menos periódicamente, se realicen recorridos para difundir aspectos sanitarios, tanto preventivos como de información de los recursos disponibles y de detección de situaciones de riesgo para la salud.

---

<sup>41</sup> Al cierre de este informe, hemos tenido ricas reuniones con el nuevo Presidente de ASSE, Marcos Carámbula y su equipo, a los efectos de identificar los principales problemas de la atención médica penitenciaria, identificar los casos demorados y necesitados de urgente coordinación y también analizar las posibilidades de ampliación de la cobertura de ASSE en el sistema penitenciario.



Para lograr lo anterior, es preciso que los responsables de los servicios sanitarios de la prisión y la dirección penitenciaria de la misma, mantengan un fluido diálogo sobre las necesidades y problemas existentes, ya que ambos suelen recibir diversos insumos sobre la realidad penitenciaria.

Un ejemplo de los temas que deben incluirse en la agenda sanitaria lo constituye la alimentación. Mala alimentación –se sabe– implica tarde o temprano problemas de salud. Lo mismo puede decirse de la limpieza, de la calidad del agua, del ambiente estresante, del uso de espacios con aire y sol. Sobre todo eso las autoridades sanitarias y penitenciarias tienen mucho para intercambiar y decidir, promoviendo dentro y fuera del sistema apoyos para que el contexto penitenciario sea también un ambiente sano en su sentido más amplio.

### ***Discapacidad y situaciones especiales de salud***

La trayectoria de privación de libertad puede ser vivida con mayores riesgos y derechos vulnerados por múltiples factores: la situación de discapacidad es uno de ellos. Los criterios para definir qué es discapacidad y los parámetros para medirla se encuentran en definición en el Estado uruguayo. Sin ahondar en ello, anotamos que las situaciones de discapacidad física, motora, psico-social o intelectual, interactúan con un entorno determinado, no es la persona en sí misma que “no cumple los requisitos” sino que en el vínculo con el entorno y las pautas de convivencia predominantes se dan limitaciones que pueden ser resueltas según las respuestas disponibles.

En relación a los avances que ha tenido Uruguay en materia de discapacidad cabe destacar la aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de las Personas en Situación de Discapacidad. En este marco se encuentra en funcionamiento una mesa de trabajo interinstitucional de privación de libertad en la cual se ha avanzado en distintas líneas de acción del plan. Una de ellas es la realización de un convenio con el INR donde se apunta a la capacitación de los funcionarios en la temática, a trabajar sobre el concepto y valoración de la discapacidad con el objetivo de realizar un diagnóstico de la situación en el sistema penitenciario y también se tiene como posible objetivo trabajar en el egreso de estas personas. El INR creó un Programa de discapacidad que ha comenzado a trabajar en el diagnóstico de las situaciones de discapacidad y las problemáticas específicas que éstas atraviesan dentro de los establecimientos penitenciarios así como aquellos que cumplen medidas alternativas.

Las situaciones de discapacidad psicosocial e intelectual, a las cuales hacemos referencia cuando hablamos de “salud mental”, representan un número a la vista significativo y viven la vulneración de sus derechos en distintos planos. Claro ejemplo de ello es la respuesta sancionatoria cuando las personas se autolesionan, muchas

veces acompañadas de la permanencia en un calabozo. En algunas situaciones también implica el traslado de unidad, ya sea por esta actitud o por la suma de ésta y otras faltas que haya cometido. El problema se acrecienta cuando tras el traslado está la ausencia de comunicación entre una unidad y la otra respecto a la situación que está atravesando la persona y en muchos casos que el traslado se efectúa sin su historia clínica lo que produce que se discontinúe el tratamiento, ya sea farmacológico o de otro tipo.

En otro orden se visualiza un incremento de personas con discapacidad o consecuencias a nivel físico por el uso de armas de fuego. Al momento de cometer el delito o de la detención se producen en muchos casos heridas de balas que pueden significar la internación y determinadas secuelas o que terminen en una situación de discapacidad. En ambos casos la entrada al sistema penitenciario es complejo para las personas que lo viven y para la institución. Las unidades no se encuentran diseñadas ni con los recursos suficientes para abordar estas situaciones ya que la continuidad del tratamiento y las conducciones a servicios externos suelen ser inabarcables.

En este sentido es indispensable avanzar en la aplicación de medidas alternativas en los casos que sea posible. Hay situaciones en que la persona se encuentra en estado de dependencia y la permanencia dentro del sistema penitenciario conlleva que los cuidados que requiere queden a disposición de la voluntad de los compañeros, lo que posiciona a la persona en una situación de total vulnerabilidad, mayor riesgo y desprotección.

El avance en el diagnóstico de la cantidad y heterogeneidad de situaciones de discapacidad o problemas de salud que no sean “compatibles” con la privación de libertad es fundamental debido a que el desconocimiento del mismo implica la falta de respuestas, de atención y genera por lo tanto que dichas problemáticas puedan ser afrontadas con una impronta represiva o violatoria de los derechos humanos.

## TRABAJO

El trabajo dentro de la cárcel, igual que fuera de ella, es un factor clave en el desarrollo de la identidad personal y de la definición personal de tener “un lugar bajo el sol”. Es frecuente que se vea en lo laboral un “predictor” de la no reincidencia. Sin embargo, no debe dejarse de lado que la inserción social y las respuestas ante las adversidades vitales que enfrenta la persona obedecen a factores multidimensionales, por lo que el trabajo en prisión, para ser efectivamente un factor preventivo de nuevas violencias, debe estar acompañado de un contexto de convivencia donde todas las áreas de la vida puedan desarrollarse sanamente.

Pese a que se han incrementado<sup>42</sup>, las posibilidades de trabajar dentro de una cárcel son pocas. Todavía se consideran “trabajos” dentro de la cárcel, actividades que si bien lo son –tanto por la tarea en sí como por sus efectos jurídicos sobre la causa del interno- difícilmente aporten para el desarrollo de la persona o le sirvan más adelante como un antecedente laboral. Hay muy poco trabajo ofrecido en las cárceles, y buena parte del mismo no es remunerado. Sería deseable que el “trabajo” penitenciario fuera idéntico o lo más parecido a un “empleo”, con las ineludibles condiciones de seguridad social y laboral (incluyendo aporte jubilatorio), pautas para la tarea, realización de un producto o servicio mensurable, remuneración y certificación de lo realizado.

Buena parte de los “trabajos” que hoy hay en las cárceles refieren a las tareas tradicionalmente denominadas “fajina”. Son tareas de limpieza del módulo, limpieza o acondicionamiento de los espacios comunes o patios, reparto de la comida. Estos puestos de “fajinero” son muy apreciados por los internos. En los lugares donde predomina el encierro, son una de las pocas oportunidades para salir de la celda. La determinación de quién es el fajinero del sector la toman los responsables del mismo, decisión poco transparente en que influyen múltiples factores: en los mejores de los casos, valoración de aptitudes y conducta, en los peores de los casos influencias, presiones o transacciones de diversa naturaleza (a veces ilegales o vinculadas a hechos de corrupción). El rol del fajinero, en los lugares donde predomina el encierro, es, además de apetecido, muy riesgoso. Como el fajinero es quien circula por el Módulo, recibe múltiples pedidos y presiones de los demás internos. Cuando no los puede concretar, esto se vuelve fuente de conflictos. No es casual que muchos de los hechos de violencia hayan tenido a fajineros como víctimas<sup>43</sup>.

Lamentablemente no contamos con estadísticas que distingan la cantidad de personas realizando los distintos tipos de trabajo en las unidades. Se evaluó que el registro que se utilizó en el 2016 no tenía la calidad de información adecuada y se discontinuó en 2017. Esto es una definición importante que colabora en la claridad conceptual para relevar el estado de situación de cada centro y también aporta en la dignificación del trabajo penitenciario.

---

<sup>42</sup> Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

<sup>43</sup> Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

CUADRO 2: Cantidad de personas que realizaron alguna actividad en el mes (Promedio de los meses de Enero, Agosto y Diciembre de 2017)

UNIDAD	CANTIDAD TOTAL DE PERSONAS	CANTIDAD DE PERSONAS QUE REALIZARON ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL EN EL MES	
		Total	%
Centro de Ingreso (CIDDZM)	46	0	0%
Nº 2 Chacra Libertad	67	67	100%
Nº 3 Libertad	1.066	272	26%
Nº 4 Santiago Vázquez	3.633	1.256	35%
Nº 5 Femenino	304	206	68%
Nº 6 Punta de Rieles	607	457	75%
Nº 7 Canelones	1.132	248	22%
Nº 8 Domingo Arena	13	0	0%
Nº 9 El Molino	17	13	75%
Nº 10 Juan Soler	112	94	84%
Nº 11 Salto - Tacuabé	7	7	95%
Nº 12 Rivera	545	142	26%
Nº 13 Maldonado	805	180	22%
Nº 14 Colonia	161	124	77%
Nº 15 Cerro Largo	154	63	41%
Nº 16 Paysandú	323	132	41%
Nº 17 Lavalleja	192	104	54%
Nº 18 Durazno	141	110	78%
Nº 19 Río Negro	120	94	78%
Nº 20 Salto	343	154	45%
Nº 21 Artigas	143	19	13%
Nº 22 Rocha	102	57	56%
Nº 23 Treinta y Tres	93	63	68%
Nº 24 Soriano	334	119	36%
Nº 25 Flores	33	16	48%
Nº 26 Tacuarembó	158	53	34%
Nº 27 Artigas - Pintado Grande	24	23	96%
Nº 28 Rivera - Paso Ataque	19	19	100%
Nº 29 Florida	98	61	62%
<b>Total</b>	<b>10.792</b>	<b>4.146</b>	<b>38%</b>

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

El Cuadro 12 presenta información promedio de las personas que realizan actividades laborales mensualmente<sup>44</sup>. En general, se observa que en los centros de mayor población, es donde parece haber mayores dificultades para ofrecer plazas laborales para la población penitenciaria, con la excepción de Punta de Rieles. Las unidades de Libertad, Santiago Vázquez, Canelones, Maldonado, Artigas y Rivera tienen un muy bajo guarismo de su población con alguna actividad laboral.

Desde cierta perspectiva podría decirse que “no es fácil generar auténtico trabajo” dentro de las cárceles, por la falta de recursos, maquinarias o capacitación. Sin embargo, la experiencia muestra todo lo contrario<sup>45</sup>. Pese a sus mayoritarias historias de carencia y vulnerabilidad, la gran mayoría de los internos o bien domina un oficio, un saber o al menos una habilidad concreta. Muchas veces hemos visto como algunos de los educadores líderes del sistema, encarar el trabajo de rehabilitación a partir de la pregunta personalizada: “¿Usted que sabe hacer? ¿A usted que le gusta hacer?”. Y esa constituye la ventana para iniciar el trabajo socio educativo, con el marco pedagógico del reconocimiento de las capacidades de la persona. Por eso, las cárceles constituyen un reservorio de capacidades y potencialidades desperdiciadas por falta de políticas públicas para su canalización o concreción.

Las cárceles tienen, entonces, enormes posibilidades para generar trabajo, el cual debe integrarse a un conjunto de acciones de desarrollo de ciudadanía. Sin embargo eso no ocurre pues aún no existe una clara regulación del trabajo penitenciario.

Persiste la idea de que las fuentes laborales deben ser provistas por el Estado mismo. Esto es: talleres implementados con recursos y maquinarias públicas, responsabilidad directa del centro. Todavía son vistas con recelo y no existe una regulación general y menos un impulso, para el emprendedurismo de los internos. Se pierden enormes posibilidades de que los propios internos generen su fuente de trabajo, desarrollando pequeñas empresas, cooperativas o emprendimientos. Esta constituye una sana vía de generación de empleo y de proyección del interno a la realidad del mercado laboral.

Del total de plazas laborales, el 72% (2.977) representan trabajo no remunerado. El 18% (743) recibe un peculio por su trabajo, en general se trata de emprendimientos internos de las unidades. El 10% (426) restante percibe un salario por su trabajo. Éstos últimos representan convenios con entidades externas a las unidades, públicas o privadas. Estas proporciones se mantienen en mayor o menor medida en todas las unidades, con la excepción de Punta de Rieles, donde se concentran la mayoría de los convenios laborales.

---

<sup>44</sup> Se calculó la cifra promedio de esos meses porque fueron los únicos en los que hubo información. En algunas unidades las estadísticas muestran cierta volatilidad, por lo que es más confiable tomar valores promedios para obtener un panorama general por unidad.

<sup>45</sup> Basta repasar la solidez y variedad de actividades que se han desarrollado en experiencias como el Polo Industrial, Salto, Punta de Rieles, Artigas (Pintado Grande).

Actualmente se apoya la instalación de empresas privadas que generen trabajo para los internos en el establecimiento. Es también una buena opción, en la medida que incorpora organizaciones con buena dotación tecnológica y representativa de las condiciones del mercado. Pero las opciones no deberían ser excluyentes: pueden coexistir puestos laborales generados por el establecimiento (sector público), instalación de empresas (sector privado externo) y emprendimientos productivos o de servicios, individuales, grupales o cooperativos de los propios internos (sector privado interno). Estos tres escenarios no serían más que una representación de lo que ocurre afuera de la cárcel, estando en línea con la pregonada finalidad del “principio de normalización”: cuanto más parecido es el clima carcelario a la realidad social, menos probable es que la persona al egresar reitere conductas de inadaptación a los valores aceptados.

Claramente, estos temas requieren regulación legal y su ausencia, además de ser un factor de desmotivación para fuerzas productivas que podrían desarrollarse, es fuente de confusiones y problemas administrativos y de gestión.

Otro serio problema de la realidad laboral penitenciaria, es la realización de tareas a cambio de nada. ¿Cómo se denomina esa forma de trabajo en el siglo XXI? Son personas que prestan funciones, durante varias horas por día, regularmente, muchas veces con un saber técnico valioso (sanitaria, mantenimiento, realización de construcciones o instalaciones) sin recibir ni un sueldo ni al menos un ingreso compensatorio, sin reconocimiento ni certificación de su habilidad o tarea, sin seguridad social y sin registro jubilatorio.

Cuesta creerlo desde afuera, pero en buena medida las cárceles se mantienen en pie por el trabajo que realizan los propios internos, sin regulación ni reconocimiento laboral alguno, en relaciones de “trabajo” totalmente irregulares que forman parte de un inquietante “ghetto estatal”. Muy paradójicamente, para quienes tuvieron conductas irregulares que el Estado quiere re orientar, se genera un escenario de incumplimiento de las normas laborales básica. Todos los días los internos pintan, arreglan caños, sanitarias, pozos negros, cocinan, instalaciones eléctricas, construyen aulas, arreglan paredes y patios. Frecuentemente lo hacen con los propios materiales que les acercan sus familias. Y muchos de los que no lo hacen piden para hacerlo y no obtienen respuesta.

A vía de ejemplo, señalo unidades del interior del país donde un grupo de internos produce las cuatro comidas durante todos los días del año. Más allá de las naturales ventajas de estar en la cocina y no en la celda, esas personas sin duda luego de cocinar para 300 o 400 personas todos los días han adquirido un importante conocimiento en el manejo, fraccionamiento, preparación, conservación y distribución de los alimentos: ¿cómo se reconoce esa enorme cantidad de horas trabajadas bajo el techo del Estado? ¿Qué calificación legal tiene ese trabajo sin compensación formal alguna llevado adelante durante años en algunos casos?

El mundo laboral sigue siendo una enorme materia pendiente dentro del sistema penitenciario, cuya no resolución apareja graves daños a la sociedad toda.

La realidad laboral penitenciaria que tenemos hace décadas no solo implica una violación de las normas nacionales, sino también un grosero atropello al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>46</sup> que entre otras cosas establece el “derecho a trabajar”, que comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” y el “derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.<sup>47</sup>

## DEPORTE

El deporte ha tenido un fuerte impulso en el sistema penitenciario. Es de subrayar la creación de la Coordinación de Deporte y Recreación en el INR como parte de las novedades que la implementación de la reforma penitenciaria ha traído. Ha impulsado diversas acciones en el sistema que son un importante apoyo en las unidades. Algunas actividades, por sus características, no requieren una gran dotación de recursos para ser desarrolladas, pero sí una fuerte decisión para en algunos casos “romper el encierro” y generar actividades. Tratándose de un población con perfil joven, el deporte –con sus roles y reglas- es un ámbito positivo de socialización.

Cabe señalar algunos logros muy positivos. Por ejemplo, la creación de una cancha de rugby en el COMCAR, que vino a coronar meses de trabajo realizados por voluntarios de la Asociación de Rugby del Uruguay. Su aporte ha sido notable, y doblemente meritorio en los casos de muchos internos que provenían de módulos en los que prácticamente no había salida al patio ni actividades, siendo la ida a esa cancha un momento ya no de oxigenación sino de humanización que iba mucho más allá de la actividad deportiva en sí.

Como con otras actividades, deberían existir previsiones para la continuidad deportiva de los internos, asumiendo que la misma no es un mero pasatiempo o una “válvula de escape” de la presiones internas, sino una actividad con sentido y proyección a futuro. La privación de libertad debe tener como norte la no privación de libertad, o sea: el día después, la liberación, la preparación para la libertad. Y eso también aplica al deporte. El “menú” de habilidades adquiridas durante la privación de libertad debe tener un correlato luego, en la sociedad. Quien desarrolle una habilidad deportiva, bien puede ser “conectado” con entidades deportivas externas o con espacios deportivos –clubes, plazas de deportes, etc.- que pueden jugar un rol importante en su re enganche a la sociedad.

---

<sup>46</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en rigor en enero de 1976 y ratificado por Uruguay.

<sup>47</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 6 y 9.

Hay muchos casos de sectores del sistema donde el inicio de deporte fue el resultado de esfuerzos y su sostenimiento también fruto de gran dedicación. Resumo esas situaciones en la entrega de funcionarios, internos y un docente por transformar un basural/lodazal ubicado en los fondos del Módulo 8 del COMCAR, uno de los módulos con peores condiciones de todo el sistema penitenciario. Donde había en una intransitable mezcla de lodo, basura y roedores, se logró crear un espacio abierto y una cancha de basketball. Un ejemplo y metáfora de que no solamente son recursos sino también voluntades los elementos necesarios para las transformaciones.

Las “Reglas Mandela” valoran mucho el aporte que las actividades deportivas pueden dar a la cotidianeidad penitenciaria: gratificación, alivio de tensiones, aprendizaje de reglas, comprensión de roles y límites. Así establecen que todas las cárceles deben ofrecer una hora de ejercicio físico al día a los internos. Esto no se cumple en la amplia mayoría de los establecimientos.<sup>48</sup>

## CULTURA

La generación de cultura es una función olvidada en el sistema penitenciario. Más aún, cuando oficialmente se enumeran las áreas de actividad, la cultura como tal no aparece en la lista enumerada. Tradicionalmente, las necesidades apremiantes en otros rubros y las complejas trayectorias cargadas de vulnerabilidad de quienes llegan al sistema, pueden generar la noción de que la creación de cultura –en sus diversas acepciones y expresiones- parece algo lejano a un establecimiento de privación de libertad. Sin embargo, en los centros donde se logran plasmar actividades culturales (grupos musicales, teatrales, talleres de expresión, pintura, publicaciones colectivas, artesanías) el impacto positivo que las mismas tienen es enorme.<sup>49</sup>

Es bueno recordar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, establece el derecho de toda persona a “participar en la vida cultural”<sup>50</sup>, en el entendido que los derechos culturales no son un lujo, sino que pueden actuar como una eficaz herramienta para lograr el cumplimiento de otros derechos.

Las actividades que podríamos llamar “culturales” provienen habitualmente de intervenciones de educación no formal, fundamentalmente del Programa Aprender Siempre del Ministerio de Educación, de Intendencias departamentales que tienen programas de extensión, de la acción de organizaciones no gubernamentales, grupos de voluntarios o instituciones cercanas. También de iniciativas de los funcionarios de los centros y también a instancias de los propios internos de los mismos.

Llama la atención que muchos centros penitenciarios ubicados en el interior del país, algunos dentro de las propias capitales departamentales, otros a pocos kilómetros de

---

<sup>48</sup> Ver Informe 2016, Comisionado Parlamentario.

<sup>49</sup> Ver Informe 2016, Comisionado Parlamentario.

<sup>50</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en rigor en enero de 1976 y ratificado por Uruguay.



ellas, no logren convocar a instituciones cercanas para que aporten, aunque sea puntualmente, alguna actividad cultural al centro de su localidad.

Nos resulta impactante en algunos casos visitar unidades que, ubicadas en plena ciudad capital de un departamento o a pocos kilómetros de ella, no reciban actividades de promoción cultural (música, danza, talleres, teatro, manualidades, pintura, cualquier creación humana....) de las múltiples instituciones sociales existentes en el medio. ¿No son parte de esa sociedad?

## V PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

- **Modelo.** El sistema penitenciario sigue presentando una heterogeneidad inquietante ya que conviven modelos de atención basados en valores, concepciones y perspectivas diferentes y hasta contradictorias. Hay un amplio abanico donde entran desde experiencias pedagógicas innovadoras hasta el inaceptable aislamiento en solitario. La transición de la reforma penitenciaria deberá llevar hacia la mejora de todo el sistema hacia estadios superiores de educación o integración, o, si eso no ocurre, a un congelamiento o caída de los logros alcanzados.
- **Encierro.** Es preocupante que en muchos centros (sectores de Canelones, COMCAR, Libertad) la reivindicación sea todavía “salir al patio” con regularidad. En los macro penales todavía hay amplios sectores donde se sale de la celda una o dos veces por semana y en algunos casos no se sale por períodos prolongados.
- **Equipos técnicos.** No existe todavía un programa consistente e integral de abordaje socio educativo que dote a todas las cárceles de un “esquema de atención” capaz de favorecer la integración social. En buena parte del sistema no existen equipos técnicos de las unidades, no existen programas sociales que permitan vincular al interno con su familia y su comunidad, las respuestas en salud mental y adicciones son insuficientes. Los equipos técnicos son la base de un programa que sostenga la vida cotidiana a partir de contenidos pedagógicos, que doten de sentido al día a día. Cuando ello no ocurre, la angustia y la violencia afloran en la privación de libertad, contexto que impacta la sensibilidad existencial de cualquier persona, disparando procesos de violencia hacia los demás (agresiones) o hacia sí mismo (autolesiones, intento de auto eliminación o suicidio). Ese circuito letal solo puede romperse con una intervención pensada de política pública educativa en el lugar.
- **Mala convivencia.** La falta de recursos técnicos genera en muchas unidades una muy mala convivencia. La “nada” de actividades genera un “todo” de violencia. En los macro penales, ante la ausencia de una intervención técnica que “genere” reglas de funcionamiento compartidas, claras y orientadas a la

elaboración de proyectos de vida, emerge la violencia interpersonal por los motivos más diversos. Si bien se han hecho esfuerzos para mejorar su detección, las drogas (fundamentalmente marihuana y pasta base) siguen circulando. Ante la falta de intervención técnica existen zonas y horas del día que están “fuera del radar” de las autoridades del centro. Nos llegan múltiples casos de amenazas, chantajes, cobros de deudas entre internos, expresiones de viejos y nuevos conflictos, formas de control y dominio sobre los más débiles y vulnerables que se potencian ante la falta de una autoridad educativa que ordene la convivencia.

- **Confrontaciones.** La falta de actividades, de recursos que las generen o de las voluntades necesarias que las renueven y sostengan, es causa de agresividad constante en muchas prisiones. Es todo un dato, que la agresividad en sus miles de formas florece en las unidades que tienen más de 500 internos: en esas unidades, su tamaño se vuelve un factor de fracaso insalvable para los pocos recursos humanos y técnicos existentes, porque la gestión cotidiana no puede dar un norte, sentido u objetivo a la estancia en el lugar. El intento de tener una identidad propia aflora como violencia contra otros bajo distintas banderas –el barrio, el club, el grupo, el delito por el que se llegó allí o cualquier otro factor diferenciados en apariencia- y genera formas de agresión y sometimiento de los demás, que no llegan a ser neutralizados por una intervención humanizadora. Las amenazas en los macro penales (amenaza al interno, chantaje a la familia) se vuelve la moneda de cambio para todo, que corroe la convivencia. Ni la superpoblación o el hacinamiento pueden explicar todo el contexto de violencia, el origen de la violencia es la ausencia de presencia programática del Estado. Hace tiempo ya explicaba Fromm que la agresión nace de la pobreza de bienes, de recursos y de sentidos para la supervivencia. “No es el hacinamiento en sí, sino las condiciones sociales, psicológicas, culturales y económicas en que se presenta, lo que causa la agresión”.<sup>51</sup> “No es la densidad de población sino la falta de estructura social, de vínculos comunes genuinos y de interés por la vida lo que causa la agresión humana”.<sup>52</sup> En los macro penales las denuncias de amenazas cruzadas, por los motivos más diversos (fundamentalmente por enfrentamientos en la convivencia pero también por conflictos que vienen de fuera de la cárcel) vuelven aún más inmanejable la gestión penitenciaria (nadie quiere estar con nadie, todos los internos piden traslados imposibles de efectuar, en todos los sectores hay gente que no quiere estar con los otros) mostrando que hay una realidad social latente que excede lo penitenciario y aviva su conflictividad: la exclusión social. Por momentos, por ejemplo al visitar la sala penitenciaria del Saint Bois, sector que recibe internos heridos o enfermos, parece que estuviéramos en un campo de batalla: apuñalados, lesionados, jóvenes con

---

<sup>51</sup> Fromm, Erich. “Anatomía de la destructividad humana”.

<sup>52</sup> Fromm, Erich. “Anatomía de la destructividad humana”.

daños de por vida, baleados. ¿Dónde ocurre esa batalla? ¿Dónde está el Estado para poner educación, normas y valores donde existe esa confrontación entre personas?

- **Pocos datos.** Si bien ya se ha instalado en casi todas las unidades un sistema de registro y gestión penitenciaria, el SGC (Sistema de Gestión Carcelario), todavía hay importantes carencias para recoger la información, contar con indicadores significativos y hacer accesible la información a todos los actores para tomar decisiones y para detectar tempranamente posibles conflictos. Por ejemplo, los datos sobre incidentes, autolesionados, intentos de autoeliminación, que solemos pedir en nuestras visitas, no están debidamente registrados y sistematizados. Podrían ser una alerta temprana de lugares donde aumenta la conflictividad.
- **Autolesiones.** El desajuste entre las pautas técnicas, las normas y las prácticas penitenciarias puede verse en que todavía hemos encontrado casos en que hay internos que se autolesionan (generalmente cortes en los brazos) y eso es motivo de sanción, interpretando que se trata de una manipulación a la autoridad. Si bien es cierto que en algunos casos la autolesión puede ser usada como una falsa amenaza o presión, claramente ella surge como expresión de angustia y desesperación, muchas veces para “cortar” con el dolor físico el dolor psíquico que tiene el preso y no puede colocar en palabras. Reaccionar con sanciones y traslados a peores lugares de reclusión esas situaciones no hace más que agravarlo todo, profundizando el deterioro de la persona. Muchas veces esa reacción custodial es reflejo de la falta de recursos técnicos y asistenciales para responder a la situación.
- **Derivaciones apuradas.** La falta de dotación técnica y de programas hace que en muchas unidades de interior los conflictos interpersonales o incluso los problemas leves de conducta o faltas no graves terminen con derivaciones a cárceles del área metropolitana, sobrecargando estos centros.
- **Egreso sin preparar.** Los egresos siguen siendo prácticamente tierra de nadie. La persona recobra la libertad de golpe, sin un plan de integración, sin recursos de apoyo, orientación, referencias laborales y sin una preparación para lo que le espera extramuros.
- **Transición rígida.** Existe una práctica por la cual todo interno que llega a una unidad debe estar al menos 90 días en ella antes de que pueda ser rederivado a otra unidad o sector. Esto nace de las dificultades para valorar a las personas que llegan a las unidades y el tiempo que eso conlleva, sin embargo es una práctica que debería ceder cuando hay casos donde notoriamente es perjudicial que la persona permanezca allí.
- **Aplicación de sanciones.** En muchos centros, la falta de recursos para una gestión penitenciaria educativa, racional y transparente, hace que las sanciones sobre los internos se multipliquen, sean mal comunicadas a los que las reciben o que no sean notificados de las mismas, que éstas no puedan recurrirse y que se acumulen sin sentido educativo o preventivo alguno. También ocurre que

ante ciertas situaciones –una pelea, posesión de sustancias u objetos prohibidos- se sancione a todo el grupo involucrado, cosa normativamente prohibida. Más grave aún son los casos, en varios de los cuales hemos intervenido, en que agresor y agredido reciben el mismo tratamiento. Solo una gestión penitenciaria basada en un enfoque educativo claro -reglas firmes, conocidas y aplicables- evita que la aplicación de sanciones se vuelva contra su finalidad de prevenir o disminuir conflictos. Otro problema detectado es que el sancionado, aunque su sanción haya finalizado, muchas veces sigue figurando con mala conducta en el sistema de información interno, por lo que los informes sobre su situación quedan “congelados” en lo que pudo haber sido un hecho puntual e, incluso, poco investigado y en el que el afectado no pudo realizar en forma descargos.

- **Traslados.** El traslado de una unidad a otra es una situación delicada y tensa, que implica una compleja operativa. Hemos verificado casos de mujeres, por ejemplo, que fueron trasladadas sin que se les expresara su nuevo destino, y sin recibir asistencia en los primeros días de reubicación, lo que generaba un estado confusional importante. En algunos casos los traslados se realizan sin que la persona sepa la causa ni el lugar al que va a ser llevado. Los traslados son un momento delicado, que debe ser analizado también como parte de la continuidad educativa de la gestión penitenciaria. El descuido en su realización lleva a que, por ejemplo, no se lleven las pertenencias del interno, lo que genera un innecesario e inconducente malestar.
- **Requisas irregulares.** Se ha mejorado mucho en la realización de requisas, ya que a las mismas asisten autoridades de los centros, se registran, en algunos casos los delegados dialogan con los funcionarios sobre la misma y se ha bajado mucho la tensión que las mismas generan. Pero también hemos verificado que se han realizado requisas con violencias innecesarias y con abusos verbales y procedimentales que es necesario corregir y que somos contestes son materia de preocupación y trabajo de las autoridades. Particular preocupación nos genera que haya requisas donde personal femenino revisa y observa a internos sin ropa, lo que genera una situación que creemos negativa para todas las partes.<sup>53</sup>
- **Denuncias sin atención.** Es común que cuando un interno/a amenazado por sus pares o ante una situación irregular quiere hacer la denuncia, ya sea para su esclarecimiento o para pedir salir de ese lugar, se le labre acta. Sin embargo, esa acta es usualmente realizada por los propios funcionarios de la guardia o del establecimiento. Por temor, rara vez los internos hacen la denuncia ante los funcionarios policiales u operadores del establecimiento, y terminan declarando que no tienen nada para declarar, lo que anula las posibles señales de anomalía. Es deseable que estas actas sean tomadas por el área jurídica de la unidad de manera de tener receptores que guarden cierta distancia con el

---

<sup>53</sup> Hemos enviado notas sobre este menester al INR y Ministerio del Interior.

manejo diario de la gestión y puedan asegurar privacidad a la denuncia y autonomía a su evaluación.<sup>54</sup>

- **Sin atención social.** La sala penitenciaria del Hospital Saint Bois, donde van internos que han sufrida heridas o quebrantos graves de salud, depende de la dirección de ese hospital. O sea que, institucionalmente, no es competencia ni del INR ni de SAI-PPL, es una “rara avis” ya que depende de la dirección de un hospital específico, lo que determina que los internos que están ahí, las más de las veces con muy graves cuadros de salud, no tengan apoyo socio educativo y enfrenten carencias básica para sobrellevar la internación hospitalaria, agravada por el hecho de que muchos de ellos no tienen familias de apoyo.
- **Salud mental.** Cuando es enviado a consulta desde una unidad carcelaria al Centro de Referencia Psiquiátrico de Montevideo y del País, Hospital Vilardebó, la persona privada de libertad se encuentra altamente descompensada con una evolución de varias semanas. El desenlace de la consulta es el retorno, tiempo después, a su unidad con indicación de medicación si se estima necesario. En algún caso excepcional, si se trata de un paciente masculino en momento agudo de su cuadro, puede ser internado en el único lugar destinado a tales efectos, que funciona en el sexto piso de la ex Cárcel Central, llamado “ Anexo Asistencial”, ahora bajo administración de SAI-PPL de ASSE. Cuenta con 12 plazas, en un espacio muy reducido, cerrado, con casi nula actividad de laborterapia o estimulación. El lugar no es adecuado ni para los internos ni para el personal, por su encierro y falta de servicios adecuados. Estas carencias determinan que reclusos con patologías psiquiátricas crónicas permanecen en las celdas de su unidad, en algunos casos medicados o seguidos por el equipo de salud mental, si la unidad cuenta con ello. Un gran problema es la falta de seguimiento externo cuando la persona privada de libertad vuelve a la sociedad. En muchos casos, requiere de atención psiquiátrica continuada, lo que debido a la falta de articulaciones con servicios externos no suele concretarse, con importantes consecuencias.
- **Producción, empleo, sociedad civil.** No está clara la política para la generación de empleo dentro de la cárcel. Tanto las empresas privadas como los emprendimientos de los propios internos (pequeñas empresas) requieren – como en el mundo de extramuros- ser fomentados y orientados para mejorar su productividad y eficiencia. No existen señales claras al respecto y eso genera desconcierto en muchos responsables de unidades: “¿Cómo generar empleo dentro de la cárcel?”, se preguntan. Algo parecido puede decirse sobre el rol de la sociedad civil. Hay presencia de organizaciones que desarrollan actividades socio culturales, pero no se ven políticas de estímulo expreso a su presencia, la que es altamente positiva.

---

<sup>54</sup> La nueva normativa del CPP reclama mayor fortaleza de las áreas jurídicas de las unidades penitenciarias.

- **Oportunidad perdida y vinculación social con el mundo exterior.** Se ha mejorado la atención a las familias en las oficinas centrales del INR, pero todavía las unidades no tienen programas de trabajo hacia fuera de los centros. El avance de la situación de la persona privada de libertad también tiene que ver con lo que pasa con su mundo de afectos, contactos y allegados, que juegan un rol clave en su eventual nuevo proyecto de vida. Eso requiere trabajo, preparación, asistencia y orientación. La población privada de libertad es una ventana de oportunidad para llegar a sus familias y allegados que también viven frecuentemente en contextos de fragilidad o vulnerabilidad social. El contacto con ellos abre una variedad de posibilidades de trabajo educativo, preventivo y de integración que muchas veces no es viable en otros escenarios sociales.
- **La visita.** El momento de la visita, un ritual central en todas las cárceles del país, es una instancia que debe ser integrada socioeducativamente. Más aún, puede ser un momento de acceso de diversos programas para atender vulnerabilidades de la población visitante, lo que redundaría en favor de la mejora de situación global del interno/a que van a visitar. La visita no debería ser un momento de fricción con la institución sino también una oportunidad de integración.<sup>55</sup>
- **Reglas claras.** Los privados de libertad no reciben al ingresar a prisión un manual con las reglas y derechos del lugar. Tampoco existe una guía impresa y clara para las familias o visitantes con reglas claras sobre el ingreso a ver sus allegados, lo que genera confusiones, demoras y tensiones a la hora de ingresar.
- **Sin familia ni visita.** Contar con familia o apoyo familiar es algo usualmente presentado como un factor positivo para los informes criminológicos, tanto para gestiones internas como judiciales. Incluso, suelen crearse oportunidades laborales para quienes ingresan materiales de trabajo (pintura, bloques, herramientas) que les son traídos por sus familias. Pero muchos internos no tienen ni han tenido desde tiempo atrás, familiares o personas que los visiten, lo que los coloca en una situación de desigualdad que no se puede corregir por la falta de programas de asistencia social.
- **Confinamiento en solitario.** En el Módulo 12 del COMCAR sigue existiendo una situación de confinamiento en solitario, donde los internos no tienen actividad socio educativa alguna y donde no tienen más de dos horas de contacto humano relevante, situación expresamente condenada en las normas internacionales (Reglas Mandela) y equiparada a la tortura, ya que existe un dolor añadido volitivamente que es innecesario y que se agrega injustamente a la pena de prisión. El aislamiento indefinido es lamentablemente una medida que toman diversos gobiernos del mundo ante delitos graves, ante personas

---

<sup>55</sup> Algunas experiencias positivas en este sentido se han hecho, por ejemplo, en la Unidad N° 17 Campanero, Minas.

privadas de libertad de muy mala conducta o frente a hechos que conmueven a la opinión pública. Sin embargo, es unánime la crítica que esta medida tiene tanto desde la perspectiva del cumplimiento de las normas internacionales de protección de los derechos humanos como desde el trabajo en favor de la rehabilitación y, en definitiva, de la disminución de la reincidencia y el delito. Nuestra Constitución establece en su artículo 26 que: “En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y si sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”. Por lo tanto, la mera detención en aislamiento solitario se aleja enormemente del mandato constitucional y del sentido educativo, reintegrador y rehabilitador que debe iluminar la privación de libertad. Por su parte la Ley. Nº 14.470, en su art. 1º. establece que en las penas privativas de libertad: “se procurará desarrollar en el recluso su aptitud para el trabajo, determinar su readaptación social y prevenir el delito”. El aislamiento en solitario no constituye por tanto el régimen apto para ninguno de los fines legales propuestos. El aislamiento, además, está contemplado como sanción grave en esa ley, para hechos supervinientes luego que la persona ha sido privada de libertad. Aún en esos casos se establece que, en el art. 51 de esa ley: “La sanción de aislamiento será aplicada previa certificación médica de que el recluso está en condiciones de soportarla, procediéndose del mismo modo en toda ejecución de sanción que pueda poner en riesgo su salud física o mental. Mientras dure la sanción el recluso será controlado por el médico del establecimiento y cuando éste lo considere necesario, deberá aconsejar la conveniencia de disponer la interrupción o atenuación de la sanción”. En las últimas décadas ha sido profusa la elaboración de normas internacionales y estudios especializados que señalan al aislamiento solitario como una práctica que, siendo una mortificación adicional a la privación de libertad y un obstáculo para cualquier tipo de rehabilitación o reintegración social, puede constituir tortura o un trato cruel, inhumano o degradante. El art. 1º. de la Convención Contra la Tortura, que entró en vigor en 1987 y fue ratificada por Uruguay señala: “A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el termino tortura todo acto por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”. Este artículo, que es derecho positivo en nuestro país, consagra que cualquier dolor o mortificación añadido deliberadamente a la privación de libertad y que implique el cumplimiento de

la pena sin una finalidad resocializadora, implica incurrir en situaciones equiparables a la tortura o como tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las “Reglas Mandela”, Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas, establecen: “Las restricciones o sanciones disciplinarias no podrán, en ninguna circunstancia, equivaler a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, quedarán prohibidas las siguientes prácticas: a) El aislamiento indefinido b) El aislamiento prolongado c) El encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada d) Las penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable e) Los castigos colectivos”. La Regla 44 define lo que se entiende por aislamiento: “Por aislamiento se entenderá el aislamiento de reclusos durante un mínimo de 22 horas diarias sin contacto humano apreciable. Por aislamiento prolongado se entenderá el aislamiento que se extienda durante un período superior a 15 días consecutivos”. La Regla 45 indica que: “El aislamiento solo se aplicará en casos excepcionales, como último recurso, durante el menor tiempo posible y con sujeción a una revisión independiente, y únicamente con el permiso de una autoridad competente. No se impondrá a un recluso en virtud de su condena”.<sup>56</sup> A su vez, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha expresado que: “El aislamiento solitario es una pena severa con serias consecuencias psicológicas, y que sólo es justificable en casos de urgente necesidad, el uso del aislamiento solitario fuera de circunstancias excepcionales y por períodos de tiempo limitados es inconsistente con el artículo 10, párrafo 1, de la Convención contra la Tortura”.<sup>57</sup>

## VI BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS

- **Encuadre técnico.** Desde la INR y en particular desde su Sub Dirección Nacional Técnica se ha hecho un gran esfuerzo, quizás el mayor desde la apertura democrática, para dar una orientación técnica a la gestión penitenciaria. Se han difundido pautas claras sobre la necesidad de un adecuado trato humano con los internos y se persiguen las denuncias que llegan sobre malos tratos o irregularidades. Se han dado también pautas sobre el objetivo educativo de la prisión y de que lo custodial es un medio para un fin. Se han iniciado tareas para contar con equipo propio para las adicciones, mediante formaciones con la Junta Nacional de Drogas y ASSE, para que un grupo de técnicos de INR pueda luego de unos cuatro meses de formación pueda empezar a realizar acciones en la materia.<sup>58</sup> También se implementaron líneas de atención a los

---

<sup>56</sup> Ver Informe 2016, Comisionado Parlamentario.

<sup>57</sup> Comité de Derechos Humanos, Comentarios Generales, Abril de 1992. Ver también “Aislamiento en solitario. Libro de referencia”, Sharon Shalev, Universidad de Oxford.

<sup>58</sup> Instituto Nacional de rehabilitación, Programa de Atención al Uso Problemático de Drogas, 2017-2018, documento oficial.



internos extranjeros, con discapacidad o autores de delitos sexuales, lo que significan una primera aproximación a poblaciones claramente vulnerables dentro del sistema. Se ha creado y comienza a implementarse un “Expediente de seguimiento individual” de cada persona privada de libertad, donde todas las áreas que participan de la gestión penitenciaria deberán registrar las actividades, situación y evolución de la persona, lo que va en línea con tener un Plan de Trabajo Individual para cada persona.<sup>59</sup> El Plan Operativo Anual del INR da cuenta del esfuerzo por encuadrar una política penitenciaria basada en un encuadre técnico: conocimiento fundado, transparencia, evaluación de resultados, decisiones basadas en informes técnicos, pautas de trabajo basadas en derechos de las personas privadas de libertad y los funcionarios. Más allá que la implementación de estas orientaciones todavía está en curso, se trata de un nuevo impulso muy importante. Se ha establecido un formulario de ingreso, a partir de trabajos realizados con el Banco Interamericano de Desarrollo y su Programa de Seguridad Pública, se estableció una entrevista inicial para la persona que es internada en el sistema penitenciario, basada en una metodología utilizada en otros países y promovida por esta institución, denominada OASYS 2.0, la que apunta a medir los riesgos de reincidencia. También, desde la Sub Dirección Nacional Técnica, se ha dado un marco conceptual a las unidades, definiendo que la “intervención penitenciaria” se basa en dos pilares, el “trato”, que refiere a “todos los cursos de acción para concretar el ejercicio de los derechos humanos” y el “tratamiento”, que alude a “los cursos de acción para atender el riesgo de reincidencia delictual”, como ejercicios concretos sobre problemáticas más agudas y necesitadas de acciones especializadas de atención.<sup>60</sup> Más allá de que el protocolo del OASyS está todavía en vías de actualización y ajuste a la realidad local, y también más allá del debate sobre el concepto y alcance de la noción de tratamiento, constituye algo muy encomiable que el Instituto Nacional de Rehabilitación estructure pautas teóricas y conceptuales para guiar su acción práctica. Es a partir de estos encuadres fundados en información trabajada y criterios fundados, con el consiguiente debate y análisis crítico que conlleva todo saber científico y la generación de políticas, que se podrá avanzar hacia un modelo sólido de intervención socio educativa.

- **Intervención del Polo Industrial en el Módulo 10.** Hasta setiembre de 2017 el Módulo 10 del COMCAR registraba alarmantes y dramáticos índices de violencia. Los patios no se usaban, los internos permanecían todo el día encerrados en sus celdas, las actividades socio educativas eran prácticamente nulas y los fondos del módulo, donde convivían unos 650 internos, eran un basural. A partir de ese mes, el Polo Industrial, llevó adelante una intervención en el Módulo 10 que alteró notablemente su realidad. Por un lado se

---

<sup>59</sup> Instituto Nacional de Rehabilitación, Plan Operativo Anual 2017, documento oficial.

<sup>60</sup> Instituto Nacional de Rehabilitación, “Programas de trato y tratamiento”, documento de trabajo oficial.

cambiaron las reglas de convivencia, los internos se organizaron en cuadrillas de tareas (pintura, limpieza, mantenimiento, huerta, sanitaria, cocina), se limpiaron y pintaron los espacios comunes, se construyó una cocina y se cambió la alimentación, se limpió el entorno y en el lodazal se comenzó una huerta, se facilitó el acceso a educación y el clima de convivencia cambió totalmente. Si bien los avances deben seguir –por ejemplo con más actividades de contenido pedagógico y de asistencia social- la humanización lograda en poco tiempo fue notable, mostrando que la violencia del lugar no era debido a que los internos allí tuvieran perfiles particularmente agresivos sino a que las condiciones de convivencia allí existentes eran generadoras de violencia.

- **Centro de Formación Penitenciaria.** Las actividades de formación de los nuevos funcionarios y la actualización de quienes prestan funciones desde hace tiempo sigue siendo una de las mejores prácticas de la reforma penitenciaria y una de sus áreas más innovadoras. Durante 2017, el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN) dio clases a unas 2.798 personas, lo que incluyó no solo funcionarios sino también algunos agentes externos al sistema que realizan actividades en las cárceles, como estudiantes y docentes universitarios y organizaciones no gubernamentales. De los 1.688 participantes en actividades formativas<sup>61</sup>, 513 fueron de formación inicial (operadores penitenciarios, policías y técnicos) y 1.175 de formación permanente, o sea personas que ya estaban trabajando y accedieron a formaciones complementarias o de refresco. El CEFOPEN no se limita a una formación o “instrucción” penitenciaria, sino que tanto en sus cursos regulares como en actividades especiales (talleres, seminarios, reciclajes) favorece las capacidades para responder con creatividad y sensibilidad a los problemas que plantea la gestión carcelaria. Hay una fuerte incorporación en la formación, tanto de operadores como de policías penitenciarios, de los principios de derechos humanos y de la perspectiva de género, existe un sistema de “unidades de práctica” donde los estudiantes empiezan a realizar tareas bajo acompañamiento. Con un espíritu abierto a la innovación educativa de sus responsables y docentes que es destacable, que les permite también un enriquecedor intercambio con la realidad de cada unidad penitenciaria, el CEFOPEN llevó adelante instancias de formación permanente en unidades de todo el país sobre temas muy diversos pero de fundamental conocimiento para el trabajo educativo: políticas de auto-cuidado en el contexto penitenciario, mediación y resolución de conflictos, prevención del suicidio, género y diversidad, salud integral y abordaje de las emociones, introducción al psicodrama. El Centro tiene fluidas relaciones con otras entidades educativas (Universidad, CODICEN, Ministerio de Educación, organizaciones no gubernamentales) lo que también lo coloca como un interlocutor clave para la consolidación de un sistema penitenciario acorde a

---

<sup>61</sup> Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN), Informe de actividades educativas 2017, documento oficial y datos propios.

los tiempos presentes. Todavía falta ajustar la trayectoria acumulada académicamente con la realidad práctica de cómo se implementó esa formación en los centros.

- **El principio de normalización.** Desde 1955 cuando se aprobaron las reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos, la comunidad internacional y la ciencias penitenciarias asumen como meta a lograr contextos penitenciarios lo más parecido a la vida en libertad, “lo más normal posible”, abatiendo las “distorsiones” que implica vivir en privación de libertad.<sup>62</sup> En ese sentido, es una buena noticia que experiencias innovadoras se sigan consolidando y siendo referencias para todo el sistema. Cabe señalar, por ejemplo, los logros de la Unidad Nº 6 Punta de Rieles. Allí se ha logrado algo que sigue concitando la atención de académicos y técnicos de muchos países extranjeros, además del reconocimiento local: el clima de convivencia es el de una pequeño pueblo o barrio, donde “hay muchas cosas para hacer” y donde la actividad productiva, educativa o laboral no solamente no se detiene luego del horario de oficina sino que continúa y se acrecienta en feriados y fines de semana. Es particularmente destacable el espíritu emprendedor que se fomenta entre los internos –existen más de 50 emprendimientos productivos de ellos- ya que los dota de herramientas propias para forjarse un futuro laboral viable. Los emprendimientos no solo implican un conocimiento sobre lo que se va a fabricar o los servicios que se van a proveer, sino que también implican reglas de convivencia, relaciones entre pares, conocimiento del juego del mercado, preparación para la interlocución con otros actores sociales y formación concreta en varios saberes (formulación de proyectos, administración, comunicación, etc.). En la unidad abundan las actividades culturales, deportivas, de capacitación y desde la dirección se dan pautas constantes para la atención de la realidad de cada interno de forma educativa. Son notorias las diversas instancias de participación de los internos, no solo en actividades sino en la marcha misma de la unidad, lo que no va en desmedro de normas firmes y claras sobre el comportamiento, la formas de relacionarse entre pares y con los funcionarios, explicitándose que “la autoridad se fortalece cuando se usa para desarrollar a las personas”.<sup>63</sup> Hemos visto a sus educadores una y otra vez insistir en que los conflictos de la convivencia deben resolverse democráticamente y sin ocultamientos. Por todo ello, siendo muy destacables las actividades educativas y productivas de esa unidad, debe subrayarse el encuadre pedagógico que se ha implementado en las relaciones con los internos. Es muy destacable también el avance que se sigue registrando en la Unidad Nº 20 en Salto. Si bien la estructura edilicia tiene serios problemas estructurales que por falta de recursos no se pueden encarar de manera total,

---

<sup>62</sup> Las Reglas Mandela dicen: “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 5.

<sup>63</sup> Señalamiento del director de la Unidad.

el liderazgo de su director y el compromiso de su equipo y de los funcionarios ha permitido lograr un muy buen clima de convivencia con una amplia mayoría de la población que estudia o trabaja y que también participa de diversas actividades. Se ha expandido el trabajo en la chacra y la cantidad de internos que participan en ella y el sector femenino que está también en el predio pero separado de la unidad masculina, también ha sido objeto de mejoras edilicias y de funcionamiento, incluyendo una guardería infantil CAIF<sup>64</sup>. Hay un importante trabajo con los internos primarios, actividades educativas y culturales. Son grandes los esfuerzos para reparar el edificio, pese a la enorme escasez de recursos se han reparado varios de los pabellones y construido nuevos baños y patios. Es notorio que existe una nueva relación de la unidad con la comunidad: hay acuerdos con empresas locales para plazas laborales de internos y egresados y diversas organizaciones se acercan para aportar al mejor funcionamiento del centro. El Sindicato de la Aguja, por ejemplo, se estableció con un taller de costura. Se reforzó la atención en educación primaria, llegándose a atender unos 50 internos analfabetos. También es muy destacable la labor que se viene consolidando en Artigas, tanto en la Unidad N° 21 (ciudad) como en la Unidad N° 27 (chacra de Pintado Grande, a unos 30 km. de la ciudad). En la cárcel urbana existe hacinamiento, falta de espacios y las condiciones edilicias son muy malas, ya que el edificio es añejo y requeriría una total reconstrucción: pero esas graves dificultades se enfrentan con un trabajo educativo firme, la promoción de actividades educativas, culturales y laborales a partir de una relación con los internos que trata de ser personalizada y llegar también a sus familias. En Pintado Grande, a su vez, una chacra con población masculina y femenina, se ha logrado llevar adelante una unidad productiva (chacra, herrería, producción animal, trabajos de gomería) que también tiene presente las actividades educativas y de alfabetización digital. También son muy destacables los avances logrados en la Unidad N° 28 de Rivera de Paso Ataques (una pequeña unidad que forma parte del pueblo que le da el nombre, con muy buena convivencia y mucha actividad productiva e involucramiento de los internos), la Unidad N° 10 en Juan Soler (que combina en una unidad de mediano tamaño muy buena dotación de actividades educativas y productivas, con un muy buen clima de convivencia y un trabajo de su dirección y equipo de funcionarios que intenta un trabajo personalizado con los internos, habiendo atendido con mucha solvencia varios casos muy delicados por su vulnerabilidad social o médica), y la Unidad N° 18 de Durazno, que ha tenido muy buenos logros en su cobertura educativa y un muy buen clima de convivencia y relacionamiento con las familias de los internos. También es bueno anotar que

---

<sup>64</sup> Esa guardería, que era parte del Plan CAIF y atendía a los hijos de las mujeres internadas en la unidad, dejó de funcionar, pese a las gestiones realizadas tanto por el INR, legisladores y este Comisionado, ya que la cantidad de niños atendidos no cubría el financiamiento requerido por la organización. Propuestas alternativas de financiamiento o de atención de otros niños del barrio creando una nueva puerta de ingreso autónomo al sector, no pudieron concretarse.

el Polo Industrial, ubicado en el COMCAR y con internos básicamente de los Módulos 7 y 9, sigue desarrollándose y permitiendo el acceso a plazas laborales y una buena preparación para el mercado laboral, en especial para ambientes fabriles. Las iniciativas productivas con empresas que se instalan en el Polo, se siguen aumentando, generando nuevas posibilidades de inserción. Cabe subrayar que unidades con buena convivencia, logros educativos, desarrollo de actividades socio educativas, buen relacionamiento con la comunidad y baja reincidencia van de la mano de ser unidades de dimensiones pequeñas o medianas (no más de 500 o 600 internos) y por lo tanto gestionables a humanizadamente. Por su parte, el Polo Industrial del COMCAR, se ha consolidado y brinda servicios hacia el exterior, apoyando tareas en diversas unidades y generando las Brigadas de Apoyo Ciudadano, donde con autorización judicial grupos de internos realizan tareas de interés público. El Polo ha recreado el clima fabril, favorecido emprendimientos y abierto las puertas a la iniciativa privada, a la vez que cuenta con programas sociales y culturales de apoyo, proyectando su experiencia hasta otras unidades.

- **Unidad de Género y Diversidad sexual.** Este programa del INR continúa realizando una importante tarea, en la que se destaca la atención a la población LGTB. En particular, ha sostenido un sector de la Unidad N° 4 con población transexual, la que suma enormes vulnerabilidades e historias de múltiples abandonos, carencias y problemas. Pese a la complejidad de sus historias de vida, esta unidad ha logrado realizar acciones personalizadas, notándose un fuerte compromiso en tratar de atender a este grupo poblacional usualmente olvidado y castigado una y otra vez por toda la sociedad.
- **Trabajos en COMCAR.** La Unidad N° 4, el Complejo Carcelario de Santiago Vázquez (COMCAR) es una de las unidades más complejas del país. Por un lado, es la de mayor magnitud, prácticamente uno cada 3 internos del país se encuentra allí. Por otro, tiene numerosos módulos dispersos en una gran extensión geográfica y con una enorme variedad de perfiles poblacionales, sin los recursos necesarios para asegurar una atención educativa y reintegradora acorde a las necesidades que allí se plantean diariamente. La actual estructura administrativa para su gestión es totalmente inadecuada para gestionar una “institución total” de semejante magnitud. Las carencias son muy grandes y la falta de recursos desborda a las mejores intenciones que se puedan tener<sup>65</sup>. Pese a estos graves problemas, cabe subrayar que en la segunda mitad de 2017 fue notorio el esfuerzo de la actual dirección para cambiar las cosas, pese a los pocos recursos disponibles. Si bien la unidad todavía está lejos de cumplir con los estándares mínimos para un funcionamiento educativo y son notorias sus carencias de cobertura social, educativa, deficitaria convivencia y dificultades de coordinación de servicios, la actual dirección es notorio que está realizando

---

<sup>65</sup> Cabe anotar que este Comisionado desde 2016 ha presentado varias propuestas para cambiar la gestión en COMCAR.

un gran esfuerzo para enfrentar esta aguda situación. Fruto de ese esfuerzo son, por ejemplo, las leves mejoras logradas en el Módulo 8, el avance de obras para los Módulos 1 y 2 en convenio con el Sindicato de la Construcción, la mejora de las muy malas condiciones que presentaba la cocina general del establecimiento, el aumento de las salidas a patio, las leves pero esforzadas mejoras logradas en el Módulo 11, el apoyo a las actividades educativas y el impulso a que los internos sean efectivamente llevados a las mismas. Cabe anotar sin embargo que muchas veces este empuje choca con la radical falta de recursos. En algunos módulos la voluntad de que los internos puedan salir al patio –algo que parece elemental para cualquiera que esté privado de libertad y con varias personas en su celda- se frustra ante la extrema falta de funcionarios que lo hagan posible o de funcionarios con la voluntad de que eso ocurra. La situación general sigue siendo deficitaria pero existe buena voluntad de las autoridades del centro para promover la legalidad y prontitud para reaccionar ante denuncias o informaciones de situaciones irregulares.

- **Clasificación y diagnóstico.** En el local de la ex Cárcel Central, en San José y Yí, funciona el Centro de Clasificación y Diagnóstico. Si bien los varios pisos que están ocupados y la planta baja constituyen un ámbito muy poco propicio para el trabajo socio educativo, se ha logrado establecer un dispositivo físico correcto donde las personas que fueron procesadas o con el código procesal nuevo “prevenidas” o condenadas, son entrevistadas y permanecen, un par de días, a la espera de que la Junta de Traslados del INR resuelva su lugar de derivación. Hemos atendido múltiples casos en el lugar y hemos visto que en ese delicado momento en que la familia o allegados se enteran de la prisión de su persona cercana, los responsables del Centro de Clasificación y Diagnóstico brindan un servicio de información y asistencia adecuado. También es adecuado el trato a los internos, no siendo fácil la tarea pues en la medida que todas las situaciones pasan por allí, la variedad de situaciones a atender es amplísima. Contar con una derivación basada en estudios del itinerario vital de la persona, más allá de que aún faltan técnicos para una más completa evaluación y de que los lugares hacia los cuales derivar no ofrecen los lugares necesarios, es un paso muy positivo que da solidez a las decisiones y transparencia a las decisiones que se tomen sobre el alojamiento de cada interno o interna.
- **Sociedad civil.** La organización social El Almendro, conformada por docentes voluntarios, se estableció en el Módulo 6 del COMCAR y comenzó a realizar actividades educativas y culturales. Clases, talleres, manualidad, alfabetización, apoyo a los estudiantes, han sido un polo ciudadano para unos 450 internos que casi no tenían actividades en sus respectivos módulos de alojamiento. La iniciativa fue apoyada por el INR quien le dio espacio y algunos insumos, aunque para poder sobrevivir requiere de un apoyo sustantivo que permita a sus educadores sostener la actividad en el tiempo. Algo parecido ocurre con otras iniciativas similares: desde la sociedad civil se acercan al sistema

penitenciario, realizan actividades gratuitamente o a veces a cambio de una modesta suma para el boleto o traslado al lugar, pero con el tiempo las iniciativas no se pueden sostener si no tienen los recursos básicos imprescindibles.

## VII EL PERSONAL PENITENCIARIO

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

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

La llegada de los derechos humanos como agenda de contenidos para la dignidad cotidiana, no quiere decir otra cosa que cada persona tenga a su alcance los factores que lo humanizan y personifican: cultura, educación, salud, información, participación, familia, expresión. Todo eso se refleja en el espacio de vida cotidiana. Y allí es donde trabaja el funcionario penitenciario, cualquiera sea su denominación.<sup>66</sup>

La reforma penitenciaria iniciada en 2010 avanzó en este sentido incorporando la figura del “operador penitenciario”. La idea era crear una figura que fuera más allá del cuidador u observador y tener una figura activa sosteniendo y estimulando las actividades y los programas existentes. Con ese fin empezó a funcionar el Centro de Formación Penitenciaria ya referido, formando a los nuevos funcionarios y “aggiornando” a los ya presentes. Los resultados alcanzados reflejan la dificultad de cambiar una concepción funcional custodial (y punitiva) arraigada durante décadas. Por un lado, muchos operadores han asumido un rol fuertemente educativo: hablan con los internos, generan actividades, los acompañan en sus actividades, conocen sus realidades y tratan de apoyar sus cambios positivos, transmiten valores y cuidan que todo se desarrolle en un clima positivo y estimulante. Pero por otro lado, hay otros operadores que no han captado o entendido el nuevo rol: se limitan a lo custodial, no generan actividades, no dialogan con los internos ni los conocen y se encierran en tareas administrativas o de papeleo. Más aún, en algunos casos, cuando no tienen claro su rol educativo, terminan añorando o copiando el viejo modelo custodial y la manera de hacer las cosas de los “veteranos” o “expertos” funcionarios policiales. Desarrollar el trabajo penitenciario sigue siendo hoy muy complejo. Más allá del injustamente poco reconocimiento social que tiene la tarea, y de la acotada

---

<sup>66</sup> Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

remuneración, la falta de personal que hay en muchos establecimientos hace que los que efectivamente están en funciones deben encarar una tarea absolutamente imposible.

Si no hay funcionarios suficientes, los internos no pueden ser llevados a las aulas, al patio, a los espacios culturales, sanitarios o deportivos. El encierro trae violencia y esa violencia nuevos encierros y sanciones. El clima negativo deteriora a los internos pero también deteriora y agota a los funcionarios. Las carencias de personal son críticas en varios establecimientos, en especial COMCAR, Canelones, Libertad y la Unidad N° 5. El Penal de Libertad ha perdido en los últimos años mucho personal sin que sea repuesto.

Es notable la alta cantidad de certificaciones médicas del personal y el ausentismo. Obedece a múltiples causas. Algunas pueden ser las malas condiciones de trabajo y los pocos mecanismos de apoyo y sostén para una tarea que se vuelve angustiada y desgastante, generando confusión de roles y agotamiento.

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

Somos conscientes de que tanto el Instituto Nacional de Rehabilitación como los responsables del Centro de Formación Penitenciaria tienen claro que uno de los desafíos de la reforma penitenciaria es mejorar el nivel de capacitación del personal penitenciario y su asunción del rol y sentido educativo de la tarea. También que la formación debe estar basada en la aplicación de los estándares de derechos humanos para las prisiones.

La reforma penitenciaria no es viable sin un cambio nítido del rol de todos los funcionarios que sostienen las prisiones: desde quienes llevan la tarea administrativa, hasta las tareas de apoyo y vigilancia, más la atención de las personas, el sostén de las actividades y las intervenciones de todo tipo que puedan existir, todos están llamados a jugar un rol educativo e integrador.

Esto requiere señales claras desde la cúspide de la administración del sistema, dando sentido al trabajo de todos, ya que el conjunto de las tareas apuntan a la defensa de la vida y a la restauración de vidas y familias rotas.

Esto implica un discurso institucional claro y un liderazgo que se replique en todos los establecimientos, bajando a todos los módulos y a todos los sectores. Sin referentes en



lo cotidiano, es imposible que existe un contexto de convivencia en el cual puedan implantarse actividades en favor del desarrollo personal y humano.

En ese sentido, la formación de los directores de los establecimientos es fundamental. Todavía no se ha renovado la antigua visión custodial por una moderna perspectiva basada en una seguridad enraizada en un clima de convivencia armonioso debido a su densidad de actividades.

No solamente es necesaria la formación de los directores en el liderazgo educativo y en la gestión, sino que también la sostenibilidad del sistema requiere la formación de nuevos cuadros para administrar los centros. Todavía el sistema es muy resistente a aceptar la llegada de cuadros externos, luego de décadas de reclutar sus mandos directivos dentro de los mandos policiales. Como han hecho otras instituciones, se requiere aire nuevo y perspectivas renovadas, tanto en mandos medios como altos, por lo cual sería muy deseable abrir las puertas a gestores que provengan de otros ámbitos y que puedan empezar a gestionar o bien unidades, sectores o programas. “El aspecto más importante de una prisión es la dimensión humana, ya que las prisiones tienen que ver fundamentalmente con seres humanos. Los dos grupos de personas más importantes de una prisión son los reclusos y los funcionarios que los custodian, y la clave para una prisión bien administrada es la naturaleza de las relaciones entre ambos grupos. Los responsables de las prisiones deben ser líderes capaces de transmitir al personal que está a sus órdenes un sentido de valoración del modo en que realizan sus tareas cotidianas. Deben ser hombres y mujeres con una clara visión, y con una clara determinación, de mantener las normas más altas en la difícil tarea de la gestión penitenciaria”.<sup>67</sup>

La reingeniería de la gestión penitenciaria, además de la formación permanente de los mandos, también requiere de evaluaciones objetivas que valoren los lugares donde se registra baja reincidencia, pocos incidentes, autolesiones o suicidios mediante mecanismos objetivos de valoración. También debe valorarse la gestión por los logros educativos, las coberturas logradas, las actividades generadas (empleos creados) y la producción propia realizada.

Es necesario medir la calidad de la vida en prisión, ella se basa en la gestión penitenciaria y estas valoraciones deben analizar el funcionamiento de cada unidad, revisar sus logros y periódicamente plantearse renovadas metas.

Es fundamental subrayar el rol social del funcionario de prisiones, tanto de los operadores penitenciarios como de quienes todavía cumplen funciones desde el rol custodial (policial) tradicional.

---

<sup>67</sup> Coyle, Andrew. “La administración penitenciaria en el contexto de derechos humanos. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, King’s College, Londres.

En muchos centros todavía es notorio que no está claro el rol de los nuevos operadores penitenciario. Esto se trasunta en ausentismo, licencias médicas injustificadas, desgano en la tarea, confusión de roles.

Es muy destacable también, que hay muchos operadores que han asumido plenamente su tarea educativa, sabiendo que la misma incluye todas las tareas cotidianas ya que su espacio de trabajo es el espacio de la convivencia, todo lo que pasa en el día en todo el establecimiento. Así, saben que es educación desde abrir la celda o el sector hasta realizar un taller temático con un grupo de internos o atender a su familia y analizar su situación. Son el sostén de la institución y son la primera línea de trabajo en la promoción de los derechos humanos de las personas. Es una tarea noble pero desgastante, que requiere de apoyo, orientación y motivación desde la superioridad para que no se pierda de vista que aún las tareas más sencillas coadyuvan en la defensa de la vida. “Al final de cuentas, nada de lo que digamos es más importante que señalar que las relaciones entre el equipo de funcionarios penitenciarios y los privados de libertad es el corazón del sistema penitenciario y que el control y la seguridad fluyen si esa relación se establece de manera correcta. Las cárceles no pueden ser administradas por la simple coerción: dependen de tener un equipo de funcionarios firmes, confiables y con un abordaje humano a la tarea que les permita tener un contacto cercano con los presos sin tener confrontaciones que arruinen todo”.<sup>68</sup>

Las prisiones son un servicio público y como tal deben ser concebidos, en su eficiencia y calidad, por toda la población. Ese servicio es sostenido por los funcionarios de prisiones, que deben ser resultado como agentes de un servicio que cuida la vida de toda la población.

Durante décadas el trabajo penitenciario fue desvalorizado cuando no mal visto. Sin un cambio cultural sobre su rol, será difícil enriquecer las plantillas que día a día deben sostener la vida de personas que han perdido la libertad, acarrean severas vulnerabilidades y deben preparar un nuevo proyecto para volver a la libertad. Esta valoración social es clave para que los funcionarios introyecten el sentido ético de su trabajo, cosa que muchos hacen. El desgaste de la tarea, la gravedad de hechos que deben vivir que lastiman su optimismo en el ser humano y desborde de tareas, generan un agotamiento (“burn out”) que muy malas cosas genera.

La tarea del funcionario de prisiones, merecería el nombre más adecuado de “educadores” y no tanto el de “operadores penitenciarios”, que parece vinculado al simple manejo de un dispositivo mecánico. El “educador” tiene una tarea integral, global, sobre la vida cotidiana. “La relación educativa es el entramado vincular más

---

<sup>68</sup> Documento del gobierno del Reino Unido, Home Office 1984, citado por Helen Arnold en “El oficial de prisiones”, en Manual de Prisiones, de Yvonne Jewekes, Ben Crewe y Jamie Benett.

significativo de las prácticas socioeducativas, involucra aspectos técnicos y humanos basados en la estrecha relación cara a cara entre agente y sujeto de la educación”.<sup>69</sup>

¿De qué hablamos cuando hablamos de actividades socio educativas, sostenidas por educadores (funcionarios) como eje del metabolismo penitenciario? Hablamos de “crear escenarios de aprendizaje y desarrollo personal en instituciones que no fueron creadas para ello”<sup>70</sup>.

Pero ¿quién crea esos escenarios en cada unidad? ¿El director? ¿Los técnicos? ¿Los operadores?

Parece claro que los centros requieren todos, según su perfil, un proyecto de funcionamiento en el cual estén claros, como principio de sana gestión, los roles y atribuciones de cada actor. Y que la creación del escenario educativo como plataforma para la integración social es el objetivo común de todos. Así, el funcionario de prisiones, llámese educador o no, debe ser un educador y tener formación para eso, ya que deberá sostener normas, transmitir valores, mantener diálogos profundos, canalizar reclamos, realizar mediaciones y resolver conflictos, motivar, atender necesidades múltiples y pensar puertas afuera, hacia las nuevas vidas que los privados de libertad deben encarar. Los técnicos, en su especificidad, juegan a lo mismo: a impulsar lo mejor que tienen las personas adentro y a generar herramientas para que se oriente hacia las mejores opciones para tener una vida integrada a su comunidad. Enorme tarea que todavía no tiene ni el reconocimiento social ni salarial que merece.

“Trabajar en una prisión requiere de una combinación poco común de cualidades personales y aptitudes técnicas. El personal penitenciario debe tener las cualidades personales que le permitan tratar con todo tipo de reclusos, incluso los más duros y peligrosos, de manera equitativa, humana y justa. Esto supone procesos de contratación y selección muy estrictos, para que el sistema admita únicamente a las personas con las cualidades adecuadas. Sólo si este tipo de personas ocupa el puesto de funcionario penitenciario será posible denominar profesión al trabajo de las prisiones. (...) Infundir en un grupo de personas tan poco motivadas un sentido de misión o la creencia de que están haciendo algo valioso constituye una tarea ingente para los encargados del sistema penitenciario. Ni puede hacerse de manera fortuita ni será fruto de la casualidad. Sólo podrá conseguirse si existe una estrategia coherente, basada en la premisa de que para un buen sistema penitenciario es fundamental un equipo que sea públicamente valorado”.<sup>71</sup>

## VIII LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

---

<sup>69</sup> Silva Balerio, Diego. “Pedagogía y criminalización”.

<sup>70</sup> Silva Balerio, Diego. “Pedagogía y criminalización”.

<sup>71</sup> Coyle, Andrew. “La administración penitenciaria en el contexto de derechos humanos. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, King’s College, Londres.

La cárcel, desde su creación con la fisonomía actual a fines del siglo XVIII, emergió como un dispositivo que tenía una intrínseca contradicción: para que la persona pueda vivir adecuadamente en libertad, se la segrega y se la priva de libertad. Desde ese momento hasta hoy, en un proceso que sigue abierto, la comunidad internacional busca mejores herramientas para favorecer una convivencia pacífica. Cada vez son más los autores que cuestionan las cifras millonarias que se destinan en el mundo en cárceles que no logran disminuir la reincidencia en el delito, y apuntan a que medidas alternativas, total o parcialmente basadas en actividades socioeducativas restaurativas del daño ocurrido, merecen ser financiadas e implementadas. “El recurso mecánico al encarcelamiento para contener los desórdenes urbanos es una solución que, en muchos casos, sólo agrava la enfermedad que pretende curar. Como institución basada en la fuerza bruta que opera en los márgenes de la legalidad, la cárcel es un crisol de violencia y humillaciones diarias, un vector de desconexión familiar, de desconfianza cívica y de alienación individual. Y además, para muchos reclusos marginalmente vinculados a actividades ilícitas es una escuela de formación e incluso de profesionalización en carrera delictivas. Mientras que para otros, el confinamiento es un agujero sin fondo, un infierno alucinógeno que extiende la lógica de la destrucción social que ellos ya conocen en el mundo exterior, acompañada de la destrucción personal” dice Loic Wacquant, reflejando esta búsqueda que alternativas que existe en buena parte del mundo<sup>72</sup>.

Agrega el referido autor: “La cárcel tiene la peculiaridad de ser una suerte de fuelle social que efectúa un doble movimiento de aspiración y exhalación: todos los que son chupados hacia su interior luego son despedidos de vuelta a la sociedad. Incluso en el superpunitivo Estados Unidos de hoy, el 96% de los condenados son al final liberados. Pero la cárcel vuelve a la sociedad individuos más propensos a cometer delitos debido a la ruptura sociobiográfica operada por la reclusión, las deficiencias de los programas de rehabilitación y la serie de prohibiciones, discapacidades y desventajas que implica el hecho de tener antecedentes penales”<sup>73</sup>.

La falta de medidas diferentes a la prisión, la reiteración de la misma a una población que es saturada con ella sin que se ensayen otras respuestas –aún complementarias– para llenar sus vacíos,<sup>74</sup> va anulando el supuesto efecto resocializador que colectivamente se cree que tiene la pena. “La alta frecuencia de encarcelamiento conlleva un proceso de inoculación penal entre las poblaciones a las que afectan regularmente, pues las hace cada vez menos susceptibles a los efectos preventivos o retributivos pretendidos por las autoridades. Al hacer de la represión judicial algo habitual, el Estado oscurece el aura que la rodea y mella el estigma asociado a ella, lo que conduce a que se deba aumentar continuamente la dosis de castigo requerido

---

<sup>72</sup> Wacquant, Loic. “Castigar a los pobres”, en referencia basada en citas a varios autores.

<sup>73</sup> Wacquant, Loic. “Castigar a los pobres”.

<sup>74</sup> Ver recomendaciones en Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

para corregir la conducta de los infractores, fenómeno que desde el inicio de la lucha contra el delito, podría resumirse con una fórmula que deleitaría a los economistas neoliberales: “Demasiada cárcel, mata a la cárcel”. Pasado un determinado umbral de penetración penal, la carga simbólica negativa de la condena se invierte y una instancia en el “Hotel y Bar” se convierte en una muestra de honor masculino y un valor de membresía en un grupo de pares dedicado a la cultura y la economía de la calle. A largo plazo, al engullir cada vez a más individuos, la cárcel acaba alimentando a sus propios productos, a la manera de un centro de tratamiento de desechos ineficaz, que arroja de nuevo al medio ambiente sustancias más y más nocivas en cada nuevo ciclo”.<sup>75</sup>

La comunidad internacional estableció, mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1990, conocida como las “Reglas de Tokyo”<sup>76</sup> que: “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.”

El tema está abierto y existen algunos atisbos en nuestra normativa y en la práctica judicial, aunque todavía la cultura imperante sigue centrada en el castigo y lo custodial más que en el desarrollo de mecanismos preventivos y asistenciales más efectivos.

En nuestro país, Las medidas aplicadas desde el ámbito judicial que son alternativas a la privación de libertad están recogidas en las leyes Nº 17.726, 17.897, 19.120 y la 19.446. La oficina encargada de supervisar el cumplimiento de las medidas alternativas es la Oficina de Supervisión de Libertades Asistidas (OSLA), creada en el año 2010, en el marco de la reforma del sistema penitenciario nacional a través de un decreto del Poder Ejecutivo. En el caso de la ley 19.120 cabe aclarar que éstas son aplicadas por faltas y no por delitos.

La ley 17.726 trata de la Prisión Preventiva y establece en el Art.2, que se podrá sustituir a la misma con medidas alternativas, evitando el ingreso a la cárcel de la persona a quien se inició juicio penal.

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

La ley 17.897 establece en el Capítulo II, las “Medidas de seguridad provisional para imputados y condenados enfermos y otras situaciones especiales”. Aquí es fundamental destacar como situación especial, la de las mujeres embarazadas, quienes

---

<sup>75</sup> Wacquant, Loic. “Castigar a los pobres”,

<sup>76</sup> Texto elaborado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente.

podrán solicitar que se le otorgue la prisión domiciliaria en el último trimestre de gestación y en los tres primeros meses después de dar a luz, como lo establece la ley en el Art.8.

La OSLA está ubicada en Montevideo y puede acompañar casos que no lleguen más allá de un radio de atención de 40 km en los departamentos linderos con la capital. Este límite responde al personal con el que cuentan, y a los recursos materiales y logísticos como la locomoción. En el resto del país, los funcionarios de las comisarías son los encargados de realizar los distintos tipos de controles (según la medida dispuesta), cuando el Juez lo ordena.

La oficina de Montevideo se organiza en tres áreas: comunitaria, social, y jurídica. El área comunitaria se encarga de entrevistar a las personas que deben cumplir tareas comunitarias, derivarla al lugar para realizar las mismas y enviar las planillas al juzgado competente. El área social realiza las entrevistas en las situaciones de medidas curativas y restrictivas. En los casos de las medidas restrictivas existe la posibilidad de que la víctima sea entrevistada y derivada a la institución que sea necesario para atender las demandas que plantee. También realizan trámites relacionados a asignaciones familiares de los hijos, carné de salud, cédula de identidad, contacto con Defensoría pública, entre otros. Desde esta área se generan convenios con instituciones para tareas comunitarias. Muchas veces las tareas son de muy poca relevancia o perspectiva laboral.

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

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

En 2016, la Ley 19.446 sobre el Régimen de Libertad Anticipada y Penas Sustitutivas a la Privación de Libertad agregó nuevas funciones a la OSLA, estableciendo que la pena de privación de libertad puede sustituirse por la pena de libertad vigilada o de libertad

vigilada intensiva, bajo su control y acompañamiento. Esta nueva ley establece que la libertad vigilada consiste en someter al penado a un régimen de libertad a prueba, tendiente a su reinserción social, a través de una intervención individualizada. A diferencia de ésta, la libertad vigilada intensiva consiste en someter al penado al cumplimiento de un 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 OSLA. A su vez, serán los equipos técnicos los encargados de formular el programa de actividades y de intervención.

La OSLA contó con un aumento de sus funcionarios técnicos pasando a tener en el 2017 diez técnicos en las tres áreas: jurídica, social y comunitaria. En total cuenta con unos 35 funcionarios en total. En el interior del país no se cuenta con funcionarios sino que en algunas situaciones el personal de Montevideo viaja para la realización de informes u otras tareas y la supervisión específica del cumplimiento de medidas alternativas es realizada en cada departamento por “oficiales de enlace” que son por lo general de la jefatura departamental o de la seccional policial correspondiente.

La mayor cantidad de situaciones atendidas son de tareas comunitarias y prisiones domiciliarias (unas 100) o arrestos domiciliarios (unos 260 en el año). En el caso de las tareas comunitarias pueden ser por la ley 19.120 (faltas) o por la ley 17.726. Los arrestos domiciliarios (que pueden ser de fin de semana, durante la noche, etc.) responden también a la ley 17.726; y las prisiones domiciliarias son aplicadas según la ley 17.726 o la ley 17.897.

Respecto a las prisiones domiciliarias por temas de salud existen dificultades debido a que cada vez que la persona tiene que asistir a una consulta médica, aunque la misma sea parte de un tratamiento crónico o permanente, se debe expedir desde la OSLA un pedido al Juez lo que implica muchas veces dificultades para que la persona sea asistida cuando lo necesita. Cuando los traslados deben ser realizados por OSLA se presentan dificultades por la falta de vehículos apropiados para personas que se encuentran en silla de ruedas.

Sería esencial profundizar en programas de atención a personas con discapacidad -ya sea física o psicosocial- que sean en coordinación con la OSLA para poder incrementar las prisiones domiciliarias en estos casos, debido a que la permanencia en los centros penitenciarios muchas veces es perjudicial siendo incluso vulnerada la dignidad humana. En este sentido la sensibilización y capacitación de jueces y fiscales así como de los peritos forenses es fundamental tanto en relación a la discapacidad así como a los efectos nocivos de la privación de libertad en estas situaciones debido a las condiciones del sistema penitenciario y la falta de lugares y mecanismos apropiados para la atención para las mismas.

En el caso de arrestos domiciliarios la OSLA cuenta con tobilleras electrónicas que se utilizan en algunos casos para “reforzar” la medida. Estas tobilleras sólo indican si la persona salió de su casa pero no cuenta con sistema de GPS para la ubicación de la misma.

En el 2017 hubo pocos casos de libertad vigilada y libertad vigilada intensiva (ley 19.446) sin embargo luego de la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) este número aumentó significativamente lo que implica un gran incremento de trabajo para la OSLA debido a que en el primer caso dichas medidas requieren la “intervención individualizada, bajo la vigilancia y orientación permanentes” ; y en el segundo caso se debe crear 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” siendo la vigilancia y orientación permanentes responsabilidad de la OSLA.<sup>77</sup>

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

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

Las penas alternativas deben ser consistentes y comprender también un plan de trabajo y asistencia con la persona que las recibe.

Más allá de que las medidas alternativas son un mecanismo todavía “en construcción”, resulta inquietante el dispar desarrollo que las mismas han tenido, concentrándose fundamentalmente en Montevideo. Eso constituye un desigual tratamiento que desaprovecha además las potencialidades que pueden tener comunidades chicas para generar alternativas por delitos leves en sus cercanías o en una lógica de “región”,

---

<sup>77</sup> Al cierre de este informe, anotamos que en los primeros meses de 2018 ingresaron unos 50 casos por mes a la OSLA de libertad vigilada y libertad vigilada intensiva.



mediante programas que articulen varios lugares de aplicaciones de las medidas con un equipo central de supervisión.

Las medidas alternativas y la conformación de programas consistentes técnicamente, que no solamente refieran a un “control externo” de la persona enjuiciada sino que implique un refuerzo de sus capacidad y una atención a sus circunstancias de vulnerabilidad, requiere que la OSLA, el organismo de “enganche” o articulación de las mismas –incluso con otros programas sociales-, cuente con un soporte material que obtenga buenos y medibles resultados, traslade información fluida al juez y explique a la comunidad que el conflicto social planteado está en vías de resolución<sup>78</sup>.

El trabajo sobre las medidas alternativas constituye todo un nuevo capítulo sobre el cual avanzar, demanda una nueva plataforma programática, nuevos diseños de acciones socio educativas, una difusión de sus alcances y logros a todos los actores del sistema. “Para elevar la proporción de medidas sustitutivas a la prisión se requieren don intervenciones: la primera para establecer una infraestructura más efectiva para el manejo de las alternativas (por ejemplo, el uso del servicio comunitario dispuesto por el Gobierno o las Intendencias) y la segunda, para motivar a los jueces –por medio de la formación- para que utilicen dichos recursos...”<sup>79</sup>.

## IX EL PRE EGRESO, EL EGRESO Y LO POST PENITENCIARIO

La contracara de la cárcel es obviamente, la libertad. Y la preparación para ella debe ser el norte de todas las acciones que se realizan intramuros. Es clave para el éxito de la reinserción, contar con preparación para el egreso (programa de pre egreso), acompañar efectivamente el egreso (que la personas salgan de la cárcel con una orientación, apoyo o proyecto para posibilitar una nueva inserción) y asegurar puntos de apoyo para personas que son vulnerables y que pueden no tener a quien recurrir cuando enfrenten nuevos contextos de angustia, adversidad, problemas vitales - enfermedades, pérdidas afectivas, etc. o necesidades acuciantes (centros de apoyo post penitenciario).

La salida de la cárcel y el re enganche con la vida en libertad, pueden y deben ser trabajadas desde que las personas ingresan al sistema penitenciario. Siendo el objetivo la reinserción social, desde el ingreso el sentido de la prisión debe ser la preparación para el egreso. Para ello se debe desde el primer contacto visualizar algunas problemáticas y situaciones a atender, como las diferencias que responden a la edad,

---

<sup>78</sup> Vigliola, Agustina. “Las medidas alternativas a la prisión en Uruguay. Informe final de pasantía en Oficina del Comisionado Parlamentario en convenio con el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

<sup>79</sup> CERES. Privación de libertad y reinserción social en Uruguay. Autores: Álvaro Garcé (investigador principal), Lucía Casal, Carlos Díaz y Lucía Donnangelo.

al género, a problemas de la salud física y la salud mental, el consumo problemático de sustancias psicoactivas, entre otras variables que forman parte de la biografía abierta de cada persona.

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

La institución responsable de trabajar el proceso de egreso, es la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI). Ésta fue creada por la Ley 19.355 del Presupuesto Nacional 2015-2019, en el art. 163, donde se suprime el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y se transfieren los recursos humanos y materiales a la nueva dirección. La misma tiene jurisdicción nacional y depende del Ministerio del Interior.<sup>80</sup>

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.

Durante 2017<sup>81</sup> se siguió trabajando diseñando planes de trabajo individuales, diseñados en conjunto con los usuarios. Se hicieron acuerdos con el Ministerio de Desarrollo Social MIDES (Programa Calle, Emprendimientos Productivos, Programa Uruguay Crece Contigo, Uruguay Trabaja y otros), con ASSE, el sistema educativo y otras organizaciones públicas y privadas para dar respuestas a los casos concretos que llevaron al servicio, en especial buscando generar respuestas cercanas al lugar de

---

<sup>80</sup> Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

<sup>81</sup> Dirección Nacional del Liberado, Informe de Gestión 2017, documento oficial.

residencia de las personas atendidas. Los convenios, como el realizado con INEFOP, también han generado cursos en diversas áreas: herrería, gastronomía, mecánica, peluquería, etc.

Cabe destacar que también se hicieron acuerdos con organizaciones de sociedad civil, como las Escuelas Don Bosco, donde han realizado cursos unas 100 personas.

También se hicieron pasantías laborales protegidas y se ofrecieron convenios a empresas en el marco de las becas de trabajo previstas en la Ley 18.489.

Buscando generar más opciones de trabajo y de inserción, la DINALI realizó diversos convenios con municipios de Montevideo, con varias intendencias departamentales, INEFOP y organismos públicos. En 2017 se hicieron en total 348 pasantías en todo el país, en Montevideo 183 y 165 en el interior del país.

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

Las empresas adjudicatarias de obras –todas, ya que en DINALI no hay registro de ninguna empresa que en esta materia haya cumplido con la ley- suelen presentarse a DINALI y solicitar un “certificado negativo”, donde expresan que no van a usar la categoría laboral prevista en la ley, dadas las características o magnitud de su obra. Las empresas adjudicatarias de obra pública deberían ser controladas sobre este punto por el propio organismo donde realizan la obra, y este remitir la información al Ministerio de Trabajo y DINALI. No existe todavía una estructura administrativa que realice 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 la posibilidad de que el Poder Ejecutivo tenga “un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados, registrados en la referida Bolsa de trabajo, por encima del 5%” y que el Poder Ejecutivo promoverá “acuerdos con los Gobiernos Departamentales para establecer regímenes similares respecto de las obras y servicios públicos departamentales”.

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 efective 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.

En 2017, se expidieron 120 constancias, 117 de ellas fueron negativas y tres fueron positivas<sup>82</sup>. Los números hablan por sí solos.

Una nueva iniciativa legal ha buscado ampliar las posibilidades de acción de esta agencia de apoyo al liberado. La ley N° 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 la Ley N° 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”.

Esta ley, que también creó un régimen de pasantías productivas, abrió una nueva posibilidad en 2017, la que todavía no ha sido puesta plenamente en marcha. Todos los números indican lo acotado que es todavía la cobertura de la DINALI, la poca presencia que tiene en la unidad y muy limitada accesibilidad a sus servicios de la población privada de libertad, existiendo un gran desconocimiento de sus servicios y posibilidades entre quienes más lo necesitan.

Durante 2017, asistieron a la DINALI unas 2.054 personas, lo que muestra cómo pese a las limitaciones de la difusión de sus actividades, la poca presencia en las unidades y en el interior del país, existe una numerosa población que busca asistencia y orientación, existiendo en ese contacto un enorme potencial de trabajo integrador.

## X CARCELES Y JUSTICIA

“Desde nuestro objeto de estudio, debe tenerse claro que el ejercicio del poder punitivo como mecanismo de control social, solo puede ejercerse a través de los procedimientos legalmente establecidos y que se encuentra sujeto a los límites auto impuestos en la sociedad democrática –respeto de los derechos fundamentales. Y por lo tanto, sólo será legítimo en la medida que sea respetuoso de las reglas establecidas y esos límites, tanto desde la definición y el establecimiento de la sanción legal del

---

<sup>82</sup> Dirección Nacional del Liberado, Informe de Gestión 2017, documento oficial.

delito, como en la investigación policial y en el sometimiento del sujeto al proceso penal, que valga señalar, de manera alguna se agota en el juicio con la imposición de la pena a través de la sentencia judicial, sino que abarca la materialización del castigo, sea la ejecución de la pena. Lo anterior cobra mayor trascendencia si consideramos que desde esta perspectiva la ejecución de la pena debe limitarse a asegurar la restricción de los derechos legalmente reducidos con la sentencia judicial – normalmente la libertad ambulatoria o de tránsito- y que cualquier restricción a otro derecho fundamental, no será legítima salvo en la medida que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de la pena”<sup>83</sup>.

Los derechos fundamentales son objetivo central del Estado, quien debe garantizarlos, tal como asumen la mayoría de los países –Uruguay entre ellos, muchas veces jugando un papel de liderazgo- ante la comunidad internacional en declaraciones y convenciones que constituyen hoy el sistema internacional de los derechos humanos. Esa red de estándares y mecanismos de seguimiento, generados a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y desarrollados por Convenciones, Pactos y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituyen normas jurídicas positivas en nuestro derecho.

Asimismo, en la garantía de los derechos fundamentales, tarea del gobierno en sentido amplio y comprensivo de los tres poderes del Estado, el Poder Judicial tiene un rol central para cumplir, en particular cuando situaciones emergentes macan una evidente violación a los derechos humanos. Este rol del Poder Judicial no implica la suplantación de los otros poderes ni incurrir en actividades programáticas, sino la existencia de un mecanismo formal de recurrencia para salvaguardar un derecho cuyo contenido específico deberá ser llenado por los órganos competentes designados por el ordenamiento jurídico.

Los estándares del sistema internacional de los derechos humanos son junto a la normativa nacional un cuerpo normativo aplicable a la privación de libertad, y lo son muy fundadamente ya que constituyen niveles mínimos establecidos no ya por un legislación concreta sino por toda la comunidad internacional ante lo que constituye uno de los desafíos históricos para la preservación de la dignidad humana: la privación de libertad y las vulnerabilidades y posibles abusos y deficiencias que la misma puede conllevar.

Entre estas normas internacionales que también regulan la vida en las prisiones uruguayas y deben ser tenidas en cuenta para orientar su gestión, cabe anotar:

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención contra la Tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes.

---

<sup>83</sup> Aguilar Herrera, Gabriela y Murillo Rodríguez, Roy. “Ejecución Penal, derechos fundamentales”.

- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.
- Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos “Reglas Mandela”
- Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Convención sobre los derechos del niño
- Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)
- Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente médicos, en la protección de personas presas.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokyo).
- Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzosas.

### ***Amparo y Poder Judicial***

En el mes de junio de 2017 ocurrieron una serie de hechos que pusieron en juego los mecanismos institucionales disponibles para atender situaciones de extrema gravedad o complejidad, donde el riesgo de la integridad de bienes jurídicos fundamentales abren la puerta al rol judicial para su protección.

El 1º. de junio, luego de recibir una denuncia sobre el agravamiento de las ya malas condiciones de reclusión en el Módulo 8 del COMCAR<sup>84</sup>, con 687 internos en ese momento, nos constituimos en el Módulo referido y recorrimos el sector que se nos señaló en la denuncia como el más afectado, recorriendo varias celdas y recibiendo testimonios de internos y funcionarios. La situación había sido también detectada y denunciada por los servicios de salud y por un funcionario penitenciario a las autoridades de la unidad. Pudimos verificar muy graves carencias de alimentación, salud, higiene, agua y actividades socio educativas, las que planteamos a las autoridades del INR, a la Dirección del Servicio de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad de ASSE y a la Comisión de Seguimiento del Sistema Carcelario del Parlamento. Allí informamos que en la visita: “Era notorio el estado de desnutrición de muchos de los internos. Se veía la desnutrición en la deteriorada forma de sus abdomenes, en la flacura de sus rostros y en su urgido pedido de alimentos. El color de la piel denotaba que hacia largo tiempo que no veían el sol. En algunas celdas el suministro de agua no era regular, no había ducha, el inodoro que debían compartir entre todos era deplorable, el agua se guardaba en pequeños recipientes plásticos,

---

<sup>84</sup> La situación de los módulos 8, 10 y 11 fue planteada por nuestra Oficina desde 2015 por diversas vías.

muchos de ellos duermen en el piso, sin colchones, a veces apenas sobre un cartón, la higiene es pésima, la iluminación lamentable, los internos no salen de sus celdas, hace meses -4, 5, 6 o más meses- que no salen al patio, no tienen actividad de rehabilitación alguna y en las celdas no había elemento alguno de instrucción o recreación (de televisión a libros o revistas: nada). En celdas hechas para tres internos, había 7 u 11. Los pocos que tenían colchones los tenía en pésimo estado, sucios y rotos. En la celda 15 hay 7 internos y 3 colchones, por ejemplo. Sus ropas denotaban un abandono total. Los internos nos señalaron que hace muchos meses que la comida que les llega es totalmente insuficiente. Me dijeron que tienen hambre, y eso era notorio y obvio al ver sus rostros y sus cuerpos. Muchos de ellos no reciben visitas, por lo que también era notorio en las celdas que no tenían los habituales “paquetes” o “complementos” alimentarios que las familias acercan a los internos. No contaban con elementos de higiene. Muchos reclamaban médico por motivos diversos. Era evidente que varios de ellos requerían urgentemente atención de salud mental”.

En la nota elevada ante la situación, señalamos que: “La falta de alimento se debe – según los casos- a la insuficiencia del mismo, a que grupos de internos someten a otros y se quedan con la comida, y también a la suma de ambos elementos, en un contexto de total falta de control institucional y de puesta en práctica de un plan socioeducativo básico. Las condiciones generan violencia tras violencia y abuso tras abuso. Es muy llamativo que las situaciones detectadas hayan ocurrido durante varios meses sin que ningún funcionario del Módulo se diera cuenta de que había internos sin comida, explotados y expoliados por otros internos. Lo anterior parece a todas luces indicar que o bien existe una total falta de compromiso con la tarea, corrupción o una mezcla de ambas cosas. El contexto del Módulo –la violencia que genera la carencia de trabajo penitenciario y de rehabilitación- lleva no solamente a la enfermedad o destrucción psíquica de los internos sino también al agotamiento de los funcionarios, totalmente y abrumadoramente superados por la tarea. La falta de presencia estatal lleva a que estos lugares se vuelvan espacios llenos de conductas delictivas y agresiones sobre las personas, donde campea la inseguridad y la violación de derechos”.

El informe sobre la situación que vivía el Módulo 8 finalizaba recomendando diversas medidas de asistencia médica y social, la realización de una investigación administrativa sobre la situación y reiteramos la necesidad de proceder a la reingeniería de la gestión y organización interna del COMCAR, ya que la despersonalización que genera su magnitud (casi uno de cada tres presos del país está en esa unidad) favorece este tipo de anomalías.

Atendiendo que las medidas tomadas ante la situación eran muy acotadas a los aspectos más emergentes de la situación (aumento de la comida, atención médica básica) pero que era necesario abordar integralmente la situación vital de al menos los siete casos más graves detectados en los que había críticas situaciones de desnutrición, atención socio educativa y condiciones de reclusión, y que esos casos debían iluminar el camino a seguir para el conjunto de la población de ese Módulo que

estaba en pésimas condiciones de atención, presentamos un recurso de amparo ante la Justicia de los Contencioso Administrativo, demandando al Ministerio del Interior el cumplimiento de norma 94 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas, “Reglas Mandela”, cuerpo normativo aprobado por unanimidad en la Asamblea General del organismo que reúne a la comunidad internacional, no solo con el voto sino también con el liderazgo de la representación de Uruguay. Ese punto establece la existencia de un “Programa de Tratamiento Individual” en las prisiones, destinado a cubrir las distintas necesidades y facetas de la vida del recluso que deben ser cubiertas –salud, salud mental, educación, trabajo, capacidad relacional, familia, cultura- para apostar a su integración social.

Fundamos la presentación de ese recurso, entendiendo que había derechos fundamentales que debían ser protegidos por el Poder Judicial, con el patrocinio y apoyo técnico<sup>85</sup> de la Facultad de Derecho y su cátedra de litigio estratégico, sosteniendo: “7. Resultan competentes para conocer en las presentes actuaciones los Juzgados Letrado de lo Contencioso Administrativo en la ciudad de Montevideo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 16.011. 8. Respecto a la discusión que se ha dado sobre la competencia del Poder Judicial decidiendo casos como el que se plantea, y una eventual violación al principio de separación de poderes, en la medida en que lo resuelto impacte en las políticas públicas, es oportuno citar al Dr. Leslie Van Rompaey, quien al comentar un fallo del TAC 5º Turno, desestimatorio de una acción de amparo expresa: “...A mi entender, los principios y argumentos invocados por el Tribunal en defensa de la solución desestimatoria del amparo, que radican básicamente en la aplicación estricta de un decreto reglamentario, en una desmedida sujeción al self restraint, en la medida que la decisión judicial estimatoria del amparo podrá interferir en la política de atención sanitaria, decisiones de orden técnico médico y de gobierno de la salud, y en la eventual afectación de otros intereses comunitarios a los cuales no hace referencia concreta, no resultan convincentes. No se trata de una invasión indebida en áreas de política de salud, ni se advierten consecuencias perjudiciales para el interés general de la tutela del derecho a la vida de los pacientes (por lo menos, lo que sí está probado, a una sobrevida en condiciones compatibles con la dignidad de la persona humana), ni mucho menos puede sostenerse razonablemente que la conclusión desestimatoria contemple la solución de justicia del caso concreto”. “...Por el contrario, entiendo impecable la fundamentación constitucional de las discordias que priorizan la tutela del derecho a la vida por sobre razones –en algún caso meramente especulativas- de orden económico-financiero o la eventual invasión en la esfera de actuación de otros poderes del Estado. Precisamente, tal es la operatividad y directriz teleológica del recurso de amparo. A mi entender, en la resolución de este conflicto de derechos, lamentablemente los órganos jurisdiccionales actuantes perdieron una invaluable oportunidad de hacer justicia.”

---

<sup>85</sup> Cabe recordar que desde 2016, merced a un convenio formado con el Decano de la Facultad de Derecho de la UDELAR, Gonzalo Uriarte, la Oficina cuenta con el apoyo de esa casa de estudios y en particular de la Cátedra de Litigio Estratégico que está a cargo del Profesor Juan Ceretta.



REVISTA URUGUAYA DE DERECHO PÚBLICO – F.C.U. T. 34 AÑO 2008 “El rol del juez en la sociedad moderna” – Leslie Van Rompaey, pág. 31). 9. En lo que refiere concretamente al respeto de los derechos humanos de los privados de libertad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido un marco de principios fundamentales que los estados miembros de la OEA deben garantizar; entre ellos se incluye a texto expreso, el derecho de toda persona privada de libertad, en todo momento y circunstancia, a la protección de sus derechos fundamentales y al acceso regular a jueces y tribunales competentes, independientes e imparciales, establecidos con anterioridad por la ley; así como a interponer un recurso sencillo, rápido y eficaz, ante autoridades competentes, independientes e imparciales, contra actos u omisiones que violen o amenacen violar sus derechos humanos”.

En lo sustantivo, explicamos las pésimas condiciones de reclusión encontradas y argumentamos en favor de que se formularan urgentemente Programas de Tratamiento Individuales para atender de manera completa las enormes necesidades que tenían los internos en peores condiciones.

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de 2º. turno, del 26 de junio de 2017,<sup>86</sup> a cargo del Juez A. Martínez de las Heras, reconoció que la administración penitenciaria ya había tomado las primeras medidas para la atención médica y alimentaria de emergencia de los internos, pero entendió que era de recibo la aplicación de las Reglas Mandela y sus previsiones sobre la aplicación de Programas de Tratamiento individual, sosteniendo: “En lo que dice relación al sector de pretensión que solicita la condena a que se diseñe y efectivice un “Programa de Tratamiento Individual” basado en la información obtenida sobre sus necesidades, capacidades e inclinaciones particulares de los reclusos comprendidos en el accionamiento, fundado ello en la Regla 94 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), la demanda es de recibo. Y ello por cuanto, si bien la situación de emergencia sanitaria ya no es actual, sí existe un riesgo “inminente” (amenaza cierta) de daño a bienes jurídico de tutela constitucional de las personas privadas de libertad comprendidas en la acción, si no se cumple con el “Programa de Tratamiento Individual” pretendido en la demanda, en tanto se ha acreditado una ausencia de control estatal (omisión que resulta manifiestamente ilegítima) relacionada a una planificación en el tratamiento a los reclusos de autos de diverso orden, incluyendo los tópicos relativos a su asistencia psicológica, psiquiátrica y la relacionada a la terapéutica de adicciones, entre otras. Tan es así que la propia demandada (quien no controvierte especialmente la pretensión en el punto), reconoce en sus informes de fs. 247 y ss. con relación a los reclusos de autos que existen medidas que están “proyectadas” pero cuya ejecución efectiva resulta incierta, medidas que deben comprenderse dentro de una concreto “Plan de Tratamiento Individual” pretendido por el accionante. También señaló que “Si bien se reconoce el esfuerzo desplegado por la accionada de acuerdo con los documentos de fs 241-246

---

<sup>86</sup> Sentencia N° 50/2017

para reacondicionar el Módulo 8 (readecuación eléctrica, reparación de puertas metálicas, reparación de cañerías, etc.) resulta acreditado que no se ha instrumentado concretamente un “Programa de Tratamiento Individual” con relación a los reclusos de autos en los términos contemplados en la normativa citada” y que “La inexistencia del citado “Programa de Tratamiento Individual” en los términos que emergen de la normativa aplicable configura, más allá de toda duda razonable, con relación a los reclusos comprendidos en el accionamiento, una “ilegitimidad manifiesta” por omisión que fundamenta la recepción de la acción en el punto”.

La sentencia fue apelada, pero el Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, integrada por Nilza Salvo (presidenta), Teresita Macció y Beatriz Venturini (ministras) la ratificó, reiterando la aplicabilidad de las Reglas Mandela y el cumplimiento del pedido origina de que se aplicara un Programa de Tratamiento Individual a los internos detectados con desnutrición y en críticas condiciones de reclusión. La sentencia del Tribunal sostuvo respondiendo a la apelación del Ministerio del Interior: “En relación a la supuesta violación del principio de separación de poderes, viene al caso reiterar, una vez más, que ha aclarado este Tribunal que cuando un juez dispone una medida de amparo que consiste en ordenar al Estado que haga o deje de hacer algo para proteger un derecho afectado, no estamos ante una interferencia indebida en la esfera de competencia de otro sistema orgánico, no se está vulnerando el principio de separación de poderes ni sustituyendo a la administración en el diseño e implementación de políticas públicas. Simplemente se ejerce la función jurisdiccional ante un conflicto individual y concreto suscitado entre el titular de un derecho fundamental y la autoridad estatal que lo desconoce” (Sentencia Nº145 de 20/3/13, entre otras).- De lo que se viene de exponer surge que la decisión cuestionada no se puede calificar como invasiva de la esfera de actuación de otro Poder del Estado.”

El episodio, creemos, marcó un hito para todos los actores del sistema penitenciario y constituyó un fuerte mensaje para todos, incluso para nosotros como oficina parlamentaria de monitoreo de derechos humanos. Por un lado marcó el rol clave que juega el Poder Judicial cuando derechos fundamentales en juego. Y por otro lado, subrayó la exigibilidad de las normas internacionales y “Reglas Mandela”, como “mapa de ruta” sobre el cumplimiento de los derechos humanos en ámbitos de privación de libertad.

También en junio, presentamos otro recurso de amparo para la atención traumatológica de un interno, R.B., que requería ser operado y durante meses recibía dilatoria tras dilatoria para su intervención. Al realizarse la primera audiencia, los representantes de la Administración de Servicios de Salud del Estado, en presencia también de autoridades del Instituto Nacional de Rehabilitación, presentaron una propuesta para agendar con día y hora la demorada operación. Hubo rápido acuerdo sobre el punto y días después el interno era operado y recuperaba su movilidad.

### ***El nuevo Código de Proceso Penal***

La Ley no 19.293, el nuevo Código de Proceso Penal, comenzó a regir a partir del 1º. De noviembre de 2017, trayendo importante novedades para el juicio penal –una revolución copernicana al pasar del vetusto sistema inquisitivo al democrático y más moderno acusatorio- cuya puesta en marcha es todavía materia de ajustes y valoraciones, dada la magnitud de sus transformaciones.

El nuevo Código de Proceso Penal también incluyó normas que impactarán fuerte y positivamente en el sistema penitenciario –creemos- al detallar nuevas vías de garantía de los derechos humanos.

En su Capítulo I reguló las competencias de los Jueces Letrados de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia, de los que habrá cobertura nacional, quienes deberán visitar las cárceles bajo su órbita para “velar por el respeto de los derechos humanos en todo el ámbito de su competencia”, art. 288 inciso a.

Los magistrados tienen una clara función de monitoreo y de supervisión de que la “ejecución de las condenas penales y el trámite y decisión de las cuestiones sobrevinientes relativas a las penas y a las medidas de seguridad” (art. 287) se ajusten a la normativa y las garantías establecidas en ella.

La nueva ley dice que el Juez Letrado de Ejecución y Vigilancia “podrá hacer comparecer ante sí a condenados, imputados y a funcionarios del sistema penitenciario” (art 288 inciso a), a los efectos de “salvaguardar los derechos de los internos que cumplan condena, medidas de seguridad o prisión preventiva, dando cuenta en este último caso al tribunal competente, de los abusos y desviaciones que en cumplimiento del régimen penitenciario se puedan producir” (art. 288 inciso b).

El mismo artículo 288 en su inciso i señala que los Jueces de Ejecución y Vigilancia deberán “realizar visitas o inspecciones a los establecimientos carcelarios cada vez que lo considere necesario y por lo menos una vez cada treinta días. Si en ocasión de tales visitas o inspecciones verificar la existencia de irregularidades que afectaren seriamente a los penados en causas ajenas a su competencia la pondrá, a la mayor brevedad, en conocimiento del juez competente”.<sup>87</sup>

Otra novedad de gigantesca relevancia a los efectos de garantizar los derechos humanos en la ejecución de las medidas de privación de libertad es la regulación en el Título II del nuevo Código del Proceso Penal del “Proceso de habeas corpus”. Cabe anotar que no se trata de un juicio penal, destinado a la dilucidación de la eventual comisión de una conducta tipificada como delito por la ley. Estamos aquí ante un juicio

---

<sup>87</sup> El CPP establece que en Montevideo el proceso de ejecución penal será competencia de uno o más Jueces Letrados de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia y que en el interior actuarán como jueces de ejecución de la sentencia, los de Primera Instancia que la hubieren dictado o los de Ejecución si los hubiere, cuando las penas o medidas deben cumplirse en su circunscripción; cuando las penas o medidas se cumplan fuera del ámbito de competencia territorial de quien las dispuso, la función de ejecución y vigilancia la ejercerá el juez de ejecución y vigilancia si existiere o el juez de igual jerarquía del lugar donde deban cumplirse (Art. 289, 1, 2 y 3).

de garantías constitucionales, de la mayor relevancia, destinado a velar por el cumplimiento de derechos fundamentales recogidos por la Constitución y por las normas internacionales de derechos humanos.

El artículo 351 establece que la acción de habeas corpus “es una acción de amparo de la libertad personal ambulatoria contra todo acto arbitrario de cualquier autoridad administrativa que la prive, restrinja, limite o amenace, así como para la protección de la persona privada de libertad contra torturas y otros tratamientos crueles o condiciones de reclusión violatorias de la dignidad humana”.

Dada la importancia de los valores en juego se estable un trámite y una instrucción rápida, estando legitimados para su presentación el propio interesado, el Ministerio Público o cualquier persona, pudiendo incluso promoverse su oficio.<sup>88</sup>

Esta norma entonces incluye el habeas corpus originario e histórico, el referido a la prisión indebida, la prisión de debe levantarse inmediatamente por su ilegalidad o injustificación. Como dice el CPP, protección de la libertad ambulatoria (la de aquel que debe estar libre) como amparo contra “todo acto arbitrario de cualquier autoridad administrativa que la prive, restrinja, limite o amenace”.

Pero agrega lo que se llama el “habeas corpus correctivo”, o sea aquel que ampara a “la persona privada de libertad” contra privación de la libertad en condiciones ilegítimas y violatorias de sus derechos fundamentales, a los efectos de que esa privación de libertad se cumpla, sí, pero de acuerdo a las normas legales, constitucionales e internacionales. Ha llegado por ley entonces el llamado “habeas corpus correctivo”, el mecanismo destinado a “corregir” la situación cuando la privación de libertad no se hace de acuerdo a los estándares establecidos normativamente.

¿Cuándo procede? Cuando existen “tortura u otros tratamientos crueles” y cuando existen “condiciones de reclusión violatorias de la dignidad de la persona humana”<sup>89</sup>.

Cabe anotar que la definición normativa recoge dos áreas conceptuales: las “torturas y otros tratamientos crueles” y “las condiciones de reclusión violatorias de la dignidad humana”.

Esto abre una enorme ventana para la mejora de las “condiciones de reclusión”, que implican desde el espacio físico, los ámbitos disponibles, la regulación de la vida cotidiana (acceso a aire libre y patio), servicios básicos (agua, saneamiento, alimentación), servicios sociales (educación, salud, asistencia social, capacitación laboral, deporte, visitas). Esto incluye los programas especializados de esas mismas áreas. Eso es, el derecho a la salud implica la atención primaria y de emergencia en salud, pero también el acceso a servicios especializados, por ejemplo una cirugía. Lo mismo aplica a la salud mental: debe cubrirse la necesidad de atención psicológica

---

<sup>88</sup> Arts. 353 y siguientes del Código del Proceso Penal.

<sup>89</sup> CPP, art 351.

primaria, pero también la de afecciones más graves (tratamiento psiquiátrico) o la del consumo abusivo de sustancia (atención de las adicciones).

### ***Habeas corpus correctivo sobre educación***

Durante el año 2017, en especial durante el segundo semestre, tomamos nota durante nuestras recorridas en los centros penitenciarios de la gran cantidad de personas privadas de libertad que o bien eran analfabetas totales, tenían serias dificultades para leer, escribir o hacer cuentas (analfabetismo funcional) o no habían terminado la escuela. Éramos conscientes de dos cosas: por un lado de que recién hace unos pocos años se ha logrado que existan docentes de primaria en todas las cárceles del país, un dramático rezago de décadas. También, por otro, de que era esperable que en una población socialmente vulnerable como la privada de libertad registrara mayores tasas de analfabetismo. Pero nos impactó la magnitud del fenómeno.

Establecimos como una línea de trabajo de nuestras recorridas la realización de entrevistas con internos que estuvieran en esa situación. Para ello mantuvimos reuniones con directores y funcionarios, con responsables de las áreas educativas, con delegados de los internos (con quienes realizamos reuniones grupales) y con internos. Tanto delegados como funcionarios nos dieron listas de personas que presentaban dificultades para leer o escribir. No se trató de una investigación pero sí de una compulsa que basada en unas 200 entrevistas nos puso de frente ante la enorme magnitud del problema: cientos y cientos de analfabetos en las cárceles y limitadas respuestas para su situación (más allá de los aumentos de cobertura en comparación con años anteriores).

En base a esta situación, y fundados en que los efectores de las políticas sociales deben llegar a “todos los ciudadanos”, y por ende el organismo encargado de la educación pública está también obligado a que la misma llegue a los habitantes privados de libertad, el 28 de noviembre enviamos una nota al Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En la nota, además de plantear la necesidad de acciones sobre el tema, enviamos una nómina de internos con requerimientos educativos básicos.

No habiendo recibido respuesta sobre el tema, el último día hábil de diciembre presentamos un recursos de habeas corpus correctivo colectivo contra el CODICEN, reclamando un Plan de Alfabetización para todos los internos del COMCAR, considerada un centro estratégico por ser la mayor cárcel del país en base a los siguientes argumentos: “Como se indicara por nuestra parte en el Informe Anual 2016, si bien se observan avances en los últimos años respecto a la cobertura educativa en el sistema penitenciario, nuestras visitas sistemáticas a los centros de reclusión nos

muestran las enormes carencias que existen para que las personas privadas de libertad accedan a servicios educativos, allí se observan las carencias educativas arrastradas por esas personas durante años y que en buena medida explican su derrotero vital, la enorme dificultad existente para acceder a cupos educativos, la variedad de obstáculos para contar con servicios accesibles, adecuados y ajustados a sus necesidades. 5. Dificultan el acceso a las clases la falta de personal de apoyo, la ausencia de estímulos y la falta de materiales; es notoria la cantidad de internos que desean estudiar y no encuentran cupos disponibles u ofertas accesibles. Hemos tenido múltiples testimonios de esto no solamente de los internos, sino también de operadores penitenciario, responsables de sectores o módulos y de los propios directores de los establecimientos, preocupados por la falta de recursos docentes para cubrir las necesidades educativas, muy especialmente las de alfabetización. 6. En el marco de éste panorama general, nos ha preocupado muy especialmente la situación del COMCAR –una unidad altamente estratégica, ya que allí se encuentra casi uno de cada tres presos del país- donde relevamos que un número importante de personas son totalmente analfabetas, o bien tienen serias dificultades para leer, escribir, hacer cálculos básicos, o tener una mínima comprensión de los textos. Apuntamos aquí a lo más elemental, al primer paso no solo de una carrera educativa, sino de la concreción de los derechos que hacen que una persona sea eso: una persona. 7. Huelga decir que con semejantes dificultades, no poder leer, escribir, hacer cálculos, o no hacerlo correcta y fluidamente, no solamente se comprometen las posibilidades de inserción laboral y social en cualquier ámbito; sino que también, constituyen una fuente de resentimiento, baja autoestima, exclusión, y en definitiva múltiples formas de violencia. Insólitamente, esta violencia se genera desde el seno del propio Estado, institución cuyo fin es paradójicamente asegurar o favorecer el desarrollo de los derechos de las personas. 8. En el caso del COMCAR es inquietante ver que hay internos que entran y salen analfabetos de la cárcel, muchas veces sin siquiera haber pasado en toda su vida por algún proceso educativo. 9. No existe, o al menos no existe en forma actualizada un censo o una medición que nos indique cuantos analfabetos o semi analfabetos hay en las cárceles de nuestro país. Tanto la impresión nuestra, derivada del relevamiento y la visita periódica, como la de los responsables y técnicos de las unidades penitenciarias, es que son muchos. En algunas unidades se nos dijo que se estiman en el 10%, en otras en el 20%. Su cuantificación no es fácil, pero todo indica que no menos del 10% de la población penitenciaria es analfabeta. Muchos también, logran identificar letras y palabras o elaborar breves textos, pero con enormes dificultades debido a una instrucción incompleta, al desuso o a otras carencias añadidas. 10. En otras palabras, una parte importante del total de analfabetos o casi analfabetos que hay en el país están en el sistema penitenciario. Se trata de gente que nunca fue a la escuela, que fue a la escuela pero lleva muchos años sin leer ni escribir, que aprobó la escuela pero no puede leer, ni escribir, ni hacer cuentas, personas que tienen dificultades cognitivas, neurológicas, o de visión, que nunca fueron estudiadas; y personas que pueden leer, escribir, y hacer cálculos, pero que necesitan un reaprendizaje para hacerlo con fluidez. 11. A medida que ahondamos

en el conocimiento de esta realidad nos preguntamos: ¿Cómo impacta el analfabetismo y sus situaciones análogas o cercanas de los privados de libertad sobre sus familias y sus hijos? ¿Cómo los afecta a la hora de realizar un trámite, de comprender una notificación, de orientarse en un espacio público? ¿Cómo se puede entender con semejantes limitaciones el alcance de la ley, de un juicio penal, de una sentencia, e incluso el contenido y sentido de los valores sociales y culturales que se transmiten a través del lenguaje y la escritura?. 12. En los últimos meses, la visita realizada a los centros de reclusión, y especialmente al COMCAR, donde entrevistamos a muchos reclusos en ésta situación, nos golpearon fuertemente. Sus testimonios son impactantes e ilustrativos sobre las múltiples formas de exclusión social que genera el analfabetismo, y la lejanía que tienen con el mundo exterior y con el tiempo (siglo XXI, año 2017). 13. Parece claro que no acceder a los escalones más básicos y elementales de la educación constituye un agravamiento evidente a las condiciones de privación de libertad y una penuria añadida, no prevista legalmente pero que se adiciona al carácter aflictivo de la privación de libertad”<sup>90</sup>.

Luego de varias derivaciones procesales, el recurso fue rechazado por el Juzgado Penal de 37avo. turno, resolución que fue apelada por el Comisionado Parlamentario.

Finalmente, el 20 de febrero de 2018, el Tribunal de Apelaciones en lo Penal integrado por los doctores Luis Charles, Manuel Cal Shabán y Gabriela Merialdo Cobelli, resolvió revocar esa resolución, dar paso al habeas corpus y también dispuso que el caso deberá ser tratado por un juez subrogante debido al “pre juzgamiento” sobre la situación realizada por el juez de primera instancia. El Tribunal sentenció que “corresponde en el caso revocar la impugnada, disponiendo en su lugar y mérito que proceda el subrogante a sustanciar el proceso de habeas corpus promovido en autos, ya que no se relevan en el caso las causas manifiestas, palmarias evidentes, que funden el rechazo de plano de la acción”.

El habeas corpus correctivo se había instalado como una realidad palpable.

En el caso concreto, luego de tres audiencias, luego que el CODICEN presentara un Plan de actividades para el año 2018 en el COMCAR y que el Instituto Nacional de Rehabilitación, citado a la audiencia, explicara que en esos días comenzaría un censo sobre el mayor nivel educativo alcanzado por todos las personas privadas de libertad, se firmó un acuerdo ante la Jueza Letrada de Primera Instancia en lo Penal de 36avo turno, Marcela Vargas, que estableció que las actuaciones cumplidas y la información que fuera brindada por ANEP y por el Equipo Técnico del INR acerca del cronograma de acciones llevadas a cabo para la Unidad N° 4 COMCAR conformaban la pretensión planteada, declarando las partes que ratificaban su “compromiso en seguir trabajando de manera articulada en favor del derecho a la educación de las personas privadas de

---

<sup>90</sup> Demanda de habeas corpus correctivo presentada por el Comisionado Parlamentario Penitenciario con el patrocinio de la Cátedra de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho cuyo responsables es el profesor Juan Ceretta.

libertad desde sus respectivos mandatos, tal como lo señalan las Reglas Mandela, la Constitución de la república y las normas internacionales de derechos humanos”.<sup>91 92</sup>

### ***El derecho a la defensa***

La debida asistencia jurídica de las personas privadas de libertad sigue siendo un serio problema. Son constantes los planeos que recibimos de internos que dicen no saber el estado de su causa, han perdido contacto con su defensor o hacen mucho tiempo que no lo contactan. Está claro que los esfuerzos que realizan muchos defensores de oficio no son suficientes para cubrir las ingentes necesidades, más aún cuando una nueva normativa procesal también genera inestabilidad e incertidumbre en los internos. La confusión y desinformación generan una sensación de indefensión en muchas personas privadas de libertad y enorme ansiedad en sus familias y allegados. Es notorio además que muchos casos requieren un asesoramiento jurídico que va más allá de sus causas, ya que enfrentan múltiples problemas –tenencias, asuntos de familia, vivienda, etc.- que los desbordan y forman parte del acumulado de situaciones que no pueden resolver.

Con los recursos actuales, ante las nuevas actividades para la defensa que plantea el nuevo Código de Proceso Penal, todo indica que la situación de la defensa pública se va a agravar.

## **XI PROXIMAS ACCIONES DE POLÍTICA PENITENCIARIA**

Durante 2017 terminaron las obras de la Unidad N° 1 de Punta de Rieles, centro surgido mediante el mecanismo de Participación Público Privado, inaugurado a inicios de 2018.

Se trata de una unidad que finalmente tendrá 1960 cupos, con celdas individuales y para cinco y tres personas.

Las unidad tiene un fuerte componente tecnológico (vigilancia con cámaras internas, apertura electrónica de celdas y sectores, comunicación mediante micrófonos entre las celdas y consolas de control en cada sector) y la provisión de varios servicios por la empresa concesionaria (lavandería, alimentación, mantenimiento).

La unidad tiene amplios espacios para talleres, actividades educativas y deportivas. Se ha planeado que los internos salgan de sus celdas y se vuelquen a las actividades durante todo el día, lo que requiere una importante agenda de actividades a ser

---

<sup>91</sup> Acta del día 9 de marzo de 2018, Decreto 260/2018, en el Juzgado Penal de Primera Instancia de 36avo. turno.

<sup>92</sup> Si bien el cierre judicial y la tramitación del caso ocurrió en 2018, la tarea de monitoreo que lo originó fue en 2017, por lo que se da cuenta del resultado de un trabajo realizado por el equipo de la Oficina en buena parte del segundo semestre de 2018.



provista por contrapartes del sistema penitenciario (actividad educativa, salud, talleres, etc.).

El personal de la unidad en su mayoría es nuevo, existiendo un control externo de la Guardia Republicana.

Existe un equipo técnico que se plantea generar actividades que sostengan una actividad intensa durante todo el día.

Hay diversos factores que están incluidos en el diseño original del modelo que aporta la empresa concesionaria, que requerirán adaptación y la comprensión y adhesión de los internos.

Venimos realizando la supervisión de este centro desde su apertura según el mandato legal de la Oficina y realizando recomendaciones para superar diversas dificultades surgidas.<sup>93</sup>

## Conclusiones

1. **Desafío.** La reforma penitenciaria continúa como ejercicio abierto, con logros, contradicciones y carencias, pero todavía como una materia que desafía las políticas destinadas a bajar la violencia en los próximos 20 años.
2. **Legalidad.** Las pautas de las autoridades son claras en cuanto el respeto de la legalidad, el combate a la corrupción y la canalización de las denuncias que reciban de cualquier fuente por abusos o ilegalidades.
3. **Apertura.** Existe una total apertura institucional para el trabajo de monitoreo de los derechos humanos dentro del sistema penitenciario. Podemos recorrer todos los centros y todos sus sectores, por nuestros medios, sin necesidad de previo aviso y de reunirnos con privacidad con los internos. El diálogo con las autoridades y responsables de centros es muy bueno y constantemente interactuamos sobre problemas, denuncias y situaciones que encontramos en nuestras visitas que pueden ser revisadas.
4. **Rezago.** El sistema penitenciario nacional todavía está lejos de alcanzar los estándares que debería y podría tener, notándose una leve aunque alentadora mejora en el funcionamiento general del sistema merced al impulso técnico dado por el Instituto Nacional de Rehabilitación.
5. **Condiciones de reclusión.** El análisis de las condiciones de reclusión de nos indica que existen oportunidades de integración social para un 26% de la población

---

<sup>93</sup> Esperamos colaborar con nuestras recomendaciones y aportes colaborar para que esta experiencia pueda canalizarse positivamente.

penitenciaria, hay insuficientes condiciones para la integración social para el 44% y existen tratos crueles, inhumanos o degradantes para el 30%.

6. **Sistema internacional de derechos humanos.** No solo las normas nacionales, sino también las normas internacionales y en particular la Convención contra la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos – “Reglas Mandela” obligan a Uruguay ante el mundo a cumplir estándares básicos en la privación de libertad.

7. **Violencia.** La violencia sigue emergiendo de manera constante en los macro penales, donde se encuentra un porcentaje significativo de la población, habiéndose registrado en 47 muertes en custodia, 28 de ellas fueron muertes violentas (17 homicidios y 10 suicidios y una por caída de altura con causas no claras) y 19 por enfermedades. En 2016 también hubo 47 muertes, pero en 2017 hubo en comparación un homicidio más y tres suicidios menos.

8. **Conflictividad.** La violencia en todavía muchos sectores del sistema se expresa en enfrentamientos, autolesiones, incidentes, amenazas entre internos y a las familias, es claro que ocurre cuando en los centros el nivel de actividades socio educativas y de integración es bajo o nulo. El resultado final es una muy mala reintegración social, que impacta luego en toda la sociedad.

9. **Impacto social.** Todos los años egresan del sistema penitenciario más de 6.000 personas. Si lo hacen de un medio donde la vida no es respetada y cuidada, donde la violencia campea y sin preparación para relacionarse con los demás, solo se puede esperar más violencia en la sociedad.

10. **Articulación de actores.** No existen ámbitos de articulación formal periódica – aunque no sea vinculante- entre todos los actores que conforman la política criminal – policía, fiscales, jueces, defensores, sistema penitenciario, legisladores, programas de prevención social de la violencia- lo que genera dificultades de articulación en la tarea concreta y en la fijación de metas y acciones a futuro.

11. **Prisionización.** El Uruguay sigue teniendo una alta tasa de prisionización debido a la resolución por la vía penal de conflictos sociales que podrían ser evitados, minimizados o atendidos con otros mecanismos de intervención social (salud mental, programas sociales, acciones preventivas del conflicto). El descenso de la población penal conlleva la necesidad de una nueva generación de programas sociales.

12. **Políticas sociales.** Las políticas de las líneas maestras de política social (Educación, Salud, Desarrollo Social, Cultura, Deporte, organizadas en Ministerios pero también a nivel municipal) no tienen la presencia requerida dentro del sistema penitenciario, colocando eso en una situación de colapso a la administración penitenciaria.

13. **Programas de atención.** Hay carencias básicas en buena parte del sistema cuya atención es la base de modelo penitenciario acorde al tiempo actual: son insuficientes las respuestas en salud mental, casi no existe el tratamiento de las adicciones, no existen programas sociales, familiares y comunitarios, no hay programas de pre egreso, es muy poco el apoyo post penitenciario. Tener cárceles sin sólidos programas de salud mental, atención de las adicciones, asistencia socio familiar y preparación para el egreso, es como tener un “auto” sin ruedas ni motor.
14. **Hacinamiento.** El hacinamiento ha bajado, y el sistema se acerca a tener una población cercana a su capacidad de alojamiento. Debido a que la distribución no es homogénea, todavía persisten sectores con hacinamiento.
15. **Encierro.** Pese a la mejora de los niveles de hacinamiento, la falta de programas, personal o de voluntad hace que el encierro en celda subsista patológicamente en muchos centros, generando ocio compulsivo, violencia y anulando la futura re inserción social.
16. **Innovación.** Es inspirador que hayan subsistido y se sigan consolidando experiencias innovadoras en lo educativo, en la gestión penitenciaria y en la preparación para la re inserción social, como las desarrolladas en Punta de Rieles, Polo Industrial, Salto, Juan Soler, Durazno, Campanero, Artigas, Pintado Grande, Paso Ataques.
17. **Confinamiento en solitario, tortura.** Subsiste un sector con unos 25 internos en el COMCAR, Módulo 12 con un sistema de confinamiento en solitario que viola la Convención contra la Tortura Ratificada por Uruguay.
18. **Mujeres.** La privación de libertad de las mujeres, minoritaria en el sistema, tiene una lógica específica y requieren de una perspectiva y una gestión especializada. El actual edificio del Centro Metropolitano Femenino tiene graves carencias de mantenimiento y estructurales y enfrenta una plaga de roedores riesgosa para la salud y la convivencia.
19. **Madres con hijos.** Las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo están en un local enclavado en una gran institución y con un contexto inadecuado para la crianza de niños.
20. **Educación.** Pese a los avances registrados (un 21, 3% de la población accede a educación), es totalmente insuficiente la cobertura educativa dentro de las cárceles y sus programas y actividades son inadecuadas para el contexto etario y social de la población. Hay más internos pidiendo para estudiar que los cupos disponibles existentes.
21. **Analfabetismo.** Es alarmante la cantidad de analfabetos que existe en el sistema penitenciario. No saber leer y escribir o hacer cuentas es una carencia que compromete la relación con los demás, empobrece el universo simbólico, anula las

posibilidades laborales y de reinserción social. Las horas docentes existentes para hacer frente a esta realidad son insuficientes.

22. **Universidad.** Existe una renovada presencia de acciones desde ámbitos universitarios, en general desde la Universidad de la República, realizando actividades de extensión y apoyo en diversos centros carcelarios. Actualmente, hay unos 100 privados de libertad cursando estudios universitarios, muchos de ellos con apoyo de estudiantes o docentes universitarios.

23. **Infancia.** Existe un mundo paralelo al carcelario que es de las familias y allegados de las personas privadas de libertad y en particular sus hijos e hijas. Existe muy poca articulación con los servicios del INAU, organismo rector de políticas de infancia, para que puedan trabajar con los niños y adolescentes vulnerables que tiene ya una vulnerabilidad añadida con la cárcel de su madre o padre, perdiéndose allí una gran posibilidad de trabajar cuando todavía es posible construir resiliencia y cuidar o rescatar vínculos sanos.

24. **Sociedad civil.** Son pocos los emprendimientos de sociedad civil brindando servicios educativos, culturales, de capacitación de desarrollo personal dentro de las cárceles, pero constituyen buenos ejemplos que deberían ser potenciados.

25. **Salud.** La atención sanitaria en el sistema penitenciario es incompleta, inconsistente y limitada. Incompleta, pues faltan enormes recursos para cubrir áreas elementales como salud mental, tratamientos odontológicos o adicciones. Inconsistente pues los requerimientos de exámenes o intervenciones más exigentes suelen demorarse más de lo debido o eternizarse. Limitada, pues no tiene injerencia en un concepto amplio de salud, no influyendo en elementos clave como la alimentación, la higiene, la violencia interpersonal y la prevención. Existe una lista de casos acumulados que requiere atención inmediata.

26. **SAI-PPL.** El organismo de ASSE encargado de la atención de la salud penitenciaria, el Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL), es muy débil institucionalmente, teniendo serias dificultades para coordinar servicios con los referentes centrales de ASSE (hospitales de referencia) y no cuenta con los recursos necesarios para asegurar una cobertura integral en todo el sistema.

27. **Salud mental.** Constituye un capítulo aparte la atención en salud mental: en la cárcel se encuentran muchas personas que llegan con deterioros de tiempo atrás, su peripecia vital se vincula o bien causa depresión y el impacto de la privación de libertad agrava sus debilidades psíquicas. Expresión de eso son los suicidios muy por encima de la tasa nacional, las autolesiones y la imposibilidad de autovalerse en el mundo relacional. Los recursos existentes, ya en forma de asistencia en emergencia, terapia persona, seguimientos (entrevistas durante un tiempo acotado) o grupos terapéuticos o de diálogo, son totalmente insuficientes.

28. **Cobertura no cubierta.** La Administración de Servicios de Salud del Estado no ha completado el proceso de cubrir con sus servicios todo el sistema penitenciario. Es menester que los cuerpos médicos dentro de la cárcel tengan autonomía técnica y administrativa, para jugar un rol positivo y complementario con la autoridad penitenciaria.
29. **Trabajo.** Hay alrededor de 3.000 internos que trabajan en todo el país, en actividades a veces básicas pero también sofisticadas (mantenimiento, construcción, saneamiento) sin recibir remuneración ni tener seguridad social alguna.
30. **Continuidad y discontinuidad.** Los programas de atención (educación, salud, deporte, capacitación) cuando existen rara vez logran continuidad con el mundo exterior. O sea, la persona privada de libertad a veces inicia procesos muy positivos dentro de la cárcel que deben continuarse, “engancharse” o profundizarse al momento de egresar, lo que suele no ocurrir.
31. **Normativa.** No existe una legislación clara sobre el trabajo penitenciario, que puede ser de tres fuentes: trabajos organizados directamente por el establecimiento, emprendimientos propios de los internos, empresas externas instaladas en las unidades. Es de sana administración y de buena cultura democrática que todas las opciones estén disponibles dentro de las unidades.
32. **Estadística.** Ha mejorado la potencialidad para la producción de información y estadísticas penitenciarias del Instituto Nacional de Rehabilitación. La puesta en marcha del Programa de Gestión Carcelaria y otros elementos proveerán de mucha información tanto para la gestión como para los programas de atención. También ha crecido la potencialidad para la construcción de sistemas de monitoreo aunque aún hay mucho camino para transitar en la definición de indicadores, en la sistematización de los relevamientos y procesamientos de la información y en su difusión para los distintos tomadores de decisión de política pública.
33. **Egreso.** No existen Programas de pre egreso y egreso en la mayoría de las unidades, por lo que la persona salta a la libertad de golpe, sin preparación y sin un proyecto real para una nueva inserción. Estos proyectos requieren de un trabajo social dentro y fuera de la cárcel que tampoco existe por falta de técnicos y personal. Mucho menos existen programas de acompañamiento post penitenciario.
34. **Formación.** El Centro de Formación Penitenciario ha continuado formando cuadros penitenciarios y constituye un ámbito de formación y reflexión penitenciaria muy importante para el diseño de nuevos avances en la reforma penitenciaria.
35. **Medidas alternativas.** El sistema de medidas alternativas a la prisión no está desarrollado, no se aplica con programas consistente en el interior del país, teniendo la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida carencias que le impiden desarrollar auténticos programas psico socio educativos que sean atractivos y convincentes para los operadores de justicia y la opinión pública.

36. **Re inserción.** Las actividades de egreso y re inserción son todavía muy limitadas y comprometen en muchos casos apoyos básicos para la integración social del liberado.

37. **Defensa.** El derecho a la debida defensa está en jaque debido a la falta de recursos de la Defensa Pública, en momentos en que un nuevo Código de Proceso Penal demanda mayor presencia de los defensores, tanto para asegurar la defensa como la celeridad y eficiencia de las actuaciones previstas.

38. **Transformación.** El nuevo Código de Proceso Penal ha traído grandes cambios tanto para el juicio penal y a las alternativas al castigo, como también para el funcionamiento del sistema penitenciario. El rol de los jueces de Ejecución y Vigilancia constituye una gran paso para la observación cercana y minuciosa de la ejecución de la pena sin quebrantar derechos y favoreciendo las acciones integradoras. Además, el juicio de habeas corpus correctivo, ahora cristalizado en el derecho positivo y claramente definido, es una herramienta accesible y eficaz para ordenar situaciones que implican una violación a la dignidad de las personas, ya sea por abusos físicos como por condiciones generales de reclusión o falta de actividades humanizadoras básicas.

39. **Trabajo conjunto.** La nueva normativa abre un amplio espectro de colaboración posible entre los organismos de monitoreo y los Juzgados de Ejecución y Vigilancia en aras del mejoramiento de las condiciones carcelarias y el avance de las políticas penitenciarias basadas en derechos humanos.

De acuerdo a lo anterior, me permito amablemente formular las siguientes RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA Y PENITENCIARIA:

1. **Reforma penitenciaria.** El esfuerzo por conformar un sistema penitenciario basada en los derechos humanos debe continuar con acuerdos nacionales a largo plazo que consoliden los logros alcanzados y permitan superar las carencias que persisten.

2. **Consejo de Política Criminal.** Crear un ámbito o Consejo donde participen de manera no vinculante pero activa todos los actores de la política criminal –jueces, fiscales, defensores, policía, sistema penitenciario, programas de prevención de la violencia- de manera de afinar criterios y priorizar políticas sobre realidades de común interés para evitar confusiones y contradicciones en la aplicación o generación de normas y prácticas.

3. **Crecimiento y autonomía.** Es necesario fortalecer la gestión del Instituto Nacional de Rehabilitación, dotándolo de recursos y autonomía para desarrollarse

técnicamente e implementar un modelo de atención basado en derechos humanos y con un marco asegurativo destinado a ese fin.

4. **Revisión de las peores formas de reclusión.** Elaborar un programa de reversión de las peores formas de reclusión existentes en el sistema identificadas en este informe, en particular los centros y sectores donde existe situaciones que violentan la Convención contra la Tortura (trato cruel, inhumano o degradante), lo que implica recursos humanos, materiales, logísticos y edilicios.

5. **Escala humana.** Tomando nota de que la violencia y la anomia surgen en los establecimientos mayores a 500 internos, favorecer la existencia de centros chicos y proceder a realizar una re ingeniería de la gestión de los centros de gran escala con división de sus espacios y la instalación de referentes, coordinadores o alcaldes para grupos de no más de 500 internos (Libertad, Canelones, COMCAR y Unidad 1 de Punta de Rieles).

6. **Cortar la violencia.** Instalar programas socio educativos, incluyendo capacitación laboral y desarrollos productivos, en los centros donde existen las peores condiciones de reclusión y violencia, tomando nota de las buenas prácticas del propio sistema que lograron revertir la violencia existente con una moderada dotación de recursos materiales y humanos pero con un fuerte plan de transformación.

7. **Reforma de gestión.** Abrir las puertas al ingreso al sistema penitenciario a cuadros de gerencia y de dirección provenientes de fuera del sistema, mediante sistema de concursos y abiertos a los diversos escalafones profesionales, de manera de contar con diversas disciplinas técnicas a la hora de definir los mandos directivos y superar la antigua forma de selección basada solamente en el factor custodial (policial). Esto requiere abrir las designaciones de mandos altos y medios por concurso a todos los escalafones y realizar llamados públicos cuando no existen internamente personas con méritos suficientes para la tarea, contando con el apoyo de los organismos especializados –como la Oficina de Servicio Civil- para apoyar técnicamente en la realización de estas acciones y las re estructuras que correspondan.

8. **Políticas sociales.** Convocar a los organismos rectores de las políticas sociales, en particular al Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Social, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), entre otros, a cumplir sus mandatos legales y constitucionales también dentro del sistema penitenciario, facilitando y asegurando el INR el marco necesario para la provisión fluida y segura de las actividades que se generen. Asimismo, propiciar acuerdos con las Intendencias departamentales para que también hagan llegar sus servicios sociales a las cárceles dentro su jurisdicción, en el entendido de que los presos son también vecinos del lugar y merecen el mismo acceso a servicios que el resto de la población del lugar.

9. **Adicciones.** Implementar programas de atención a las adicciones orientados por ASSE en todos los centros penitenciarios para cubrir los vacíos existentes que no alteran situaciones críticas y crónicas, teniendo en cuenta también la asistencia a las

familias, implementando las coordinaciones técnicas y asistenciales necesarias para que las personas, en caso de requerirlo, puedan seguir recibiendo asistencia fuera de las unidades luego de ser liberadas.

10. **Salud mental.** Mejorar significativamente la atención en Salud Mental, reforzando los pocos recursos existentes urgentemente, ampliando las posibilidades de asistencia actuales y realizando las articulaciones necesarias para que la persona en caso de necesitarlo siga recibiendo asistencia en la comunidad cuando recobra la libertad, teniendo presente sus redes de sostenimiento socio familiar.

11. **Terminar con el confinamiento en solitario.** Romper con el sistema de confinamiento en solitario que existe en el Módulo 12 de COMCAR que viola la Convención contra la Tortura, y que equivale a tortura, incorporando técnicos y operadores que, más allá de las medidas de seguridad que se requieren, trabajen la rehabilitación de los internos allí alojados.

12. **Perspectiva de género.** Conformar un programa técnico que centralice la gestión de todas las unidades femeninas, con la necesaria especialización que requieren esas unidades para sus necesidades específicas y diferentes de la mayoría de las unidades que son masculinas.

13. **Madres con hijos.** Conformar un programa para la atención de madres con hijos, que en caso de no existir otras alternativas (familia, prisión domiciliaria) que el ingreso de la madre con su hijo, se cuente con centros que recreen un ámbito propicio para la crianza, con un grupo muy reducido de mujeres en el lugar (red de pequeñas casas o centros).

14. **Unidad 5: urgente reciclaje.** Promover obras de mantenimiento y reciclaje en la Unidad N° 5 Centro Metropolitano Femenino, reparando los graves deterioros existentes, convocando servicios externos para combatir la plaga de roedores existentes o en la imposibilidad o fracaso de lo anterior proceder a la búsqueda de una locación alternativa para la unidad.

15. **Sociedad civil.** Convocar proactivamente a organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, entidades educativas, culturales, sindicales) para que realicen actividades de desarrollo humano dentro de las cárceles mediante convenios de trabajo que establezcan metodologías y resultados esperados.

16. **Fondo de Innovación.** Convocar anualmente a proyectos de innovación penitenciaria que permitan el financiamiento de emprendimientos novedosos de asistencia, atención, cultura, educación, capacitación laboral y preparación para el egreso que, además de llenar los vacíos existentes, aporten nuevas prácticas, requiriendo el apoyo de otros organismos para su realización (ANII, OPP, AGEV).

17. **Educación.** Incorporar la educación penitenciaria a la Ley Nacional de Educación, definiendo sus especiales características y definiendo las atribuciones de una agencia educativa para la privación de libertad que conforme una línea



especializada en la temática para todas sus necesidades curriculares, adecuando también los programas, la formación docente y los mecanismos de continuidad educativa dentro y fuera del sistema penitenciario.

18. **Alfabetización.** Tomar la alfabetización como un vector para el cambio en las posibilidades de integración social, promoviendo planes de alfabetización, a partir de los resultados del censo de máximos niveles educativos alcanzados realizado por el INR y del compromiso educativo del CODICEN expresado ante el Poder Judicial.

19. **Capacitación y referencias.** Seguir avanzando en el desarrollo del Centro de Formación Penitenciario, promoviendo la capacitación de directores, mandos medios y administradores, además de la de personal de atención directa, estimulando el aprendizaje en los centros que han logrado buenos resultados de rehabilitación y tienen buenas prácticas consolidadas, profesionalizando la carrera del educador u operador penitenciario con una sólida formación, reciclaje permanente y apoyo pedagógico para la tarea.

20. **Infancia.** Promover que el organismo rector de la infancia INAU tenga mayor presencia en la atención de los niños y adolescentes vinculados que tienen a sus padres o familiares privados de libertad, instalar servicios en las cárceles, utilizar los días de visita para el trabajo preventivo asistencial y brindar asistencia a las familias vulnerables de las personas privadas de libertad.

21. **SAI-PPL.** Redimensionar institucionalmente el servicio en el esquema de ASSE, dándole mayor jerarquía administrativamente y los recursos necesarios para cumplir adecuadamente su mandato legal de cubrir en su totalidad e integralmente a la población penitenciaria.

22. **Co gestión.** Establecer un mecanismo de trabajo permanente y obligatorio en todas las unidades entre los directores de los penales y los responsables de los servicios sanitarios para trabajar en conjunto sobre los elementos del contexto penitenciario que influyen directamente sobre la salud (alimentación, agua, luz, deporte, atención primaria).

23. **Trabajo.** Promover el emprendedurismo dentro del sistema penitenciario, preparando cultural y técnicamente a los internos y estimulando la instalación de emprendimientos propios –individuales o grupales- capaces de ser una fuente de ingresos sostenible al egresar de la cárcel.

24. **Clima de mercado.** Promover que los emprendimientos propios –individuales, grupales o cooperativos-, convivan entre sí generando diversas opciones laborales y económicas, tal como existe en la sociedad, creando así un “clima de mercado” para el cual deben prepararse los internos mientras están privados de libertad.

25. **Regulación legal.** Crear un grupo de trabajo que en corto plazo promueva la regulación del trabajo penitenciario, entendiendo su valor estratégico como

intervención del Estado para evitar al retorno a prácticas anti sociales de supervivencia individual o familiar.

26. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales.** Dar cumplimiento al Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales ratificado por el país, corrigiendo aquellas situaciones donde hay trabajo sin reconocimiento o cómputo de seguridad social, pago o certificación de la tarea, realizando un relevamiento de las situaciones a atender y los recursos complementarios que serán necesarios para su corrección.

27. **Conectividad, continuidad.** Tomar medidas para que las intervenciones técnicas en todas las áreas puedan tener seguimiento cuando la persona egresa de la prisión, de manera que no se corten los aportes -terapéuticos, educativos, sociales- que la persona pueda estar recibiendo durante la privación de libertad. Esto requiere una conexión permanente y una fina sintonía con las políticas sociales generales y los efectores desplegados en el territorio, para que hay una continuidad de los tratamientos y un aprovechamiento de los logros.

28. **Pre egreso, Egreso, Post egreso.** Implementar urgentemente un programa que de preparación para el egreso (conformación de proyecto de inserción, red de vínculos positivos, capacitación del interno), con el apoyo para el egreso mismo y sus primeros días de inserción (trabajo, vivienda, orientación), con la existencia de “polos” o “nodos de referencia” a los cuales la persona pueda recurrir por ayuda o asistencia ante adversidades o necesidades apremiantes.

29. **Redención de pena.** Legislar para equiparar la participación en Planes de Pre Egreso a la redención de pena por trabajo y estudio, atendiendo que el involucramiento en planes de ese tipo es un indicador del intento por conformar una nueva inserción social.

30. **Alternativas atractivas y creíbles.** Fortalecer y desarrollar la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida (OSLA) con recursos para desarrollar programas en todo el país, rompiendo la falta de respuestas en el interior, con contenidos educativos y asistenciales atractivos y creíbles para todos los actores públicos.

31. **Defensa.** Dotar de recursos a la Defensa Pública para que pueda tener las respuestas requeridas por la nueva normativa procesal y asegurar la debida defensa de las personas privadas de libertad y sus derechos, entre los que se cuenta ahora nuevas vías de acceso a la justicia sobre sus condiciones de reclusión.

Asimismo, creo pertinente realizar las siguientes RECOMENDACIONES ESPECIFICAS Y CONCRETAS para la gestión penitenciaria:

- 1- **Re ingeniería.** Realizar una re ingeniería de la gestión de los macro penales, definiendo unidades de convivencia de no más de 500 internos, con sus respectivos coordinadores, equipo técnico y operadores.
- 2- **Visita.** Reformar los espacios de ingreso de las visitas, en especial en los macro penales, de manera de hacer eficiente el ingreso y no agresivo el contexto del mismo, dotándolo de servicios adecuados (baños, guarda bultos gratuitos, espacios infantiles, refugios peatonales, información y orientación adecuada).
- 3- **Manual de información.** Contar con una guía de información básica de derechos y obligaciones para los internos y sus familias sobre las normas penitenciarias y sobre diversos recursos y mecanismos de los que se puede recurrir.
- 4- **Medicación.** Verificar que la entrega de medicación psiquiátrica sea entregada de manera personal e in situ (entrega “en boca”).
- 5- **Servicio de información.** Contar con un call center que provea información a defensores, familias y allegados sobre las situaciones de las cuales se pueda reportar de las personas privadas de libertad (derivación a hospitales, ubicación, horarios de visita).
- 6- **Videocámaras.** Instalar sistemas de videocámaras para la prevención de la violencia, en especial en los centros de mediana y alta seguridad.
- 7- **Ciudadanía.** Favorecer la capacitación de los delegados penitenciarios de manera de que no sean expresión de intereses ocultos y propiciar la realización de elecciones periódicas de los mismos.
- 8- **Autolesiones.** Explicitar que la autolesión no es motivo de sanción sino de intervención sanitaria, social y educativa.
- 9- **Promotores.** Favorecer los cursos y talleres de derechos humanos y otras actividades que implanten en las unidades la idea de la defensa de la vida como norte de todas las actividades, haciendo que los internos que egresen de esos cursos puedan cumplir el rol de promotores de actividades.
- 10- **Primeros auxilios.** Realizar cursos de primeros auxilios a funcionarios e internos en todas las unidades en coordinación con los servicios de salud.
- 11- **Trabajo.** Circular a todas las unidades pautas para la generación de trabajo en las diversas modalidades existentes, en especial emprendimientos productivos propios.
- 12- **Información.** Favorecer el acceso a materiales culturales e informativos, reforzando las bibliotecas existentes, implementándolas donde no existen, hacer circular los materiales y estimular el acceso a medios informativos.

- 13- **Requisas.** Capacitar de manera permanente al personal involucrado, evitando en todo caso las revisiones y controles corporales por personas de distinto sexo al revisado.
- 14- **Ingreso.** Aplicar al tiempo de “estudio” de las personas que ingresan a una unidad, usualmente de 10 días, un plan de trabajo que haga que ese período no se extienda más de lo necesario y que no sea usado como tiempo de castigo o de rigor.
- 15- **Odontólogo.** Asegurar la existencia de tratamiento odontológico en todas las unidades.
- 16- **Registros.** Llevar un registro detallado de los casos de autolesiones, incidentes (con y sin heridos) e intentos de autoeliminación.
- 17- **Factores de riesgo.** Determinar a partir de las entrevistas que realiza el Centro de Diagnóstico Clasificación y Derivación los factores de riesgo que deben ser atendidos inmediatamente que la persona llega a la unidad a que es derivado.
- 18- **Historias clínicas.** Verificar que siempre que una persona es trasladada de una unidad de manera inmediata llegue también su historia clínica y técnica para no discontinuar los tratamientos.
- 19- **Tramites, gestiones y pedidos.** Mejorar la gestión de los múltiples pedidos que realizan los internos en las unidades (traslados, solicitudes, reclamos) contando con formularios que permitan su seguimiento y registro.
- 20- **Abordaje técnico.** Seguir avanzando en las líneas trazadas por la Dirección Nacional Técnica para el abordaje técnico de la privación de libertad, en particular en los programas de tratamiento de los delitos sexuales y violencia doméstica, atención a migrantes, técnicas de desarrollo de habilidades pro sociales, entrevistas de ingreso (base de un trato individualizado) y en la formulación de Programas de Tratamiento Individual.

## *Anexo: Relevamiento de Unidades*

## *Ficha técnica*

### **Datos Básicos**

Son promedios contruidos a partir de la información que nos envía mes a mes la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior referidos a 2017.

**Densidad:** Total de personas privadas de libertad sobre la cantidad oficial de plazas x 100.

### **Actividades educativas**

Se utilizó la información del relevamiento trimestral de la Coordinación de Educación y Cultura del INR. Los datos son los del 3º Trimestre de 2017, por ofrecer información más completa.

**Personas que realizan actividades de educación formal:** Es la suma de los estudiantes en lista del último mes de primaria, secundaria y terciaria. El porcentaje se calculó en relación a la población en Setiembre, no a la población que figura en Datos Básicos que es un promedio anual. No se sumaron los estudiantes de UTU porque la unidad de análisis de la información es el cupo y no la persona, por lo que no podemos distinguir si una misma persona realiza varios cursos o si ya fue contada en educación secundaria.

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** Es la suma de los cupos de DSEA, MEC y otros cursos, talleres y proyectos. Una misma persona puede hacer uso de más de un cupo.

### **Actividades laborales**

Se construyeron promedios mensuales en base a la información brindada por el INR de Enero, Agosto y Diciembre de 2017.

**Total de personas que reciben salario:** Es el total de personas que reciben un salario por su trabajo, en general por convenios con entidades públicas o privadas externas a las unidades.

**Total de personas que reciben peculio:** Es el total de personas que reciben un peculio por su trabajo, en general por emprendimientos productivos internos de las unidades

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado:** Es el total de personas que trabajan sin recibir remuneración.

**Total de la población que trabaja:** Es el total de personas que trabajan. El porcentaje se calculó en base a la población total promedio de esos meses.

### **Muertes en custodia**

Se utilizó la información que nos brinda el INR, la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior y relevamientos de la Oficina del Comisionado Parlamentario referidos a muertes del 2017

**Muertes violentas:** Es el total de muertes por homicidio, suicidio, accidentes o por causas violentas no del todo aclaradas.

**Muertes no violentas:** Es el total de muertes por enfermedad.

**Total muertes:** Es el total de muertes en custodia, incluye las muertes de personas privadas de libertad estando internadas en hospitales. No incluye las muertes en salidas transitorias.



## *Unidad Centro de Ingreso (Cárcel Central)*



### **Comentario global**

En cárcel central funciona el Centro de Clasificación Diagnóstico y Derivación del INR. Es una buena práctica contar con un servicio que realice un diagnóstico a los efectos de la mejor derivación penitenciaria, Si bien el local no es nada adecuado y hay internos en varios pisos, tanto la dirección como los funcionarios vienen realizando un muy relevante trabajo que denota compromiso y dedicación a una tarea que es muy compleja ya que se recibe una amplia gama de situaciones y las primeras horas de privación de libertad son particularmente complejas.

### **Datos Básicos**

**Nº de internos:** 45

**Nº de internos hombres:** 45      **Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0      **Nº de niños/as:** 0

**Densidad** 46%

**Procesados:** 27 (61%)      **Penados:** 18 (39%)

**Primarios:** 26 (58%)      **Reincidentes:** 19 (42%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 0**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 0**

### **Actividades laborales**

**Total de la población que trabaja: 0**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**



## *Unidad N° 1 Punta de Rieles Nuevo*



### **Descripción**

Se trata de una nueva unidad, ubicada en la zona de Punta de Rieles, contigua al predio de la unidad 6 (Punta de Rieles). Fue inaugurada en enero de 2018 y su construcción se realizó en la modalidad de participación público privada, bajo el régimen de la Ley No. 18.876 y mediante licitación internacional. Se trata de la primera unidad construida bajo esta modalidad por lo que constituye una innovación dentro del sistema tanto en lo que refiere a su construcción por ser la primera vez que un privado participa así como en la cantidad de elementos tecnológicos incorporados para controlar la seguridad. En cuanto a su gestión y la clasificación de las personas que allí habitarán también se han incorporado algunas novedades.

Fue ejecutada por la empresa UPR S.A, constituida por Teyma (85%) y Goddard Catering Group (15%). Recibirá a 1960 personas de sexo masculino, en seis edificios que se han definido como de “media seguridad”. Los alojamientos están previstos en celdas de 5 y de 3 personas aunque también existe un sector de 100 celdas individuales. Se trata de una unidad de grandes dimensiones con fuertes componentes tecnológicos (control con video cámaras, cierre y apertura electrónica de exclusas y puertas de celda) y con áreas para educación, deporte y talleres. Habiendo sido abierta en enero de 2018, el monitoreo de la misma será presentado en nuestro próximo informe anual.

### **Datos Básicos**

En proceso de poblamiento.

### **Elementos para señalar**

Durante 2017 un equipo de dirección trabajó en la formulación de un programa de trabajo para esta nueva unidad. Se ha expresado que el área técnica tendrá un rol central en el funcionamiento del centro, al punto que la subdirección operativa (seguridad) funcionará como un soporte o apoyo pero no interviniendo en aspectos relativos a la convivencia. Está prevista la formulación de planes individuales de trabajo, contando con referentes para cada interno y desplegando actividades socio educativas diversas. Los internos estarán fuera de las celdas desde las 7:00 am hasta las 21.30 horas (hora de cierre de las celdas) lo que requerirá un importante agenda de actividades y una presencia de educadores sosteniendo la actividad cotidiana. A partir de las 22:00 hs los módulos estarán a cargo de policías.

### **Principales problemas a encarar**

Se trata de una cárcel de grandes magnitudes. La intervención técnica enfrentará el desafío de lograr un trato personalizado para asegurar que cada interno tenga actividades que le permitan prepararse para el egreso y que sean acordes a sus posibilidades. Las cárceles grandes generan anonimato y anomia, con conflictos recurrentes, los que se pueden combatir cuando existen directores de área que cumplen el rol de ser referentes educativos y pedagógicos. El rol de los operadores será determinante en este nuevo modelo.

Por otra parte, la participación de una empresa encargada de la hotelería y el catering así como el mantenimiento del edificio constituye un nuevo desafío. La participación de un operador privado será un elemento innovador que deberá incorporarse a este modelo de gestión.

### **Comentario global**

El volumen de actividades necesarias hace indispensable que los agentes de políticas sociales sectoriales –educación, salud, capacitación laboral, cultura, deporte- tengan una presencia importante en la agenda cotidiana. Todavía no reúne las imprescindibles actividades de rehabilitación, educación e integración para cumplir con lo mandado por las normas internacionales y nacionales.



## Unidad N° 2 Granja de Libertad



### Descripción

Es una “cárcel granja” ubicada sobre la ruta 1 y vecina a la Unidad 3 Libertad, aunque con un camino de ingreso totalmente separado y es autónoma del penal en su funcionamiento. Amplio espacio para trabajo de chacra, talleres y una panadería de grandes dimensiones.

Existe un espacio de alojamiento en el cual las visitas pueden permanecer un día o pernoctar.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 63

**Nº de internos hombres:** 63

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 54%

**Procesados:** 21 (33%)

**Penados:** 42 (67%)

**Primarios:** 38 (60%)

**Reincidentes:** 25 (40%)

## **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 14 (25%)

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** s/d

## **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario:** 0

**Total de personas que reciben peculio:** 42

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado:** 25

**Total de la población que trabaja:** 67 (100%)

## **Muertes en custodia**

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

## **Elementos para señalar**

Tiene un alojamiento de celdas individuales que funcionan como pequeños apartamentos en torno a un espacio abierto, lo que genera un muy buen clima de preparación para la vida en libertad. Amplias posibilidades para trabajo de chacra y tareas afines, todos los internos trabajan.

El establecimiento tiene una rutina de tareas agrícolas por la mañana y otras tareas (educativas, talleres o deportivas) en horario vespertino. El espacio dedicado a labores educativas es muy adecuado. A pesar de ello, durante 2017, no se contó con ningún maestro, por lo que no fue posible asistir a clases de Primaria. En cambio, en Secundaria se rindieron 60 exámenes de ciclo básico y bachillerato, con alto porcentaje de aprobación. Esto fue posible por el apoyo de tutorías realizadas por los docentes que concurren a dictar clases al Penal de Libertad.

## **Principales problemas a encarar**

Teniendo presente que buena parte de los internos son y van a volver al medio urbano, es importante contar con formaciones que sean luego trasladables a ese medio. Hay espacios disponibles que se pueden aprovechar con una llegada más fluida y de mayor cantidad de internos. Lo productivo también requiere ser acompañado de otros elementos –apoyo psicológico, salud, habilidades sociales, etc.- a partir de una perspectiva integral de la persona y de la conformación de su proyecto de vida.

### **Comentario global**

Se trata de un establecimiento que ofrece buenas oportunidades de actividad laboral y algunas actividades socioeducativas en un clima sin incidentes violentos. A pesar de las buenas posibilidades que ofrece hay más de un 40% de vacantes.



### Unidad N° 3 "Penal de Libertad"



#### Descripción

Es un macro penal ubicado en San José, a 3 kms de la ciudad de Libertad, con tres grandes áreas diferenciadas: un celdario de grandes dimensiones y cinco pisos (Celdario 1), un celdario más chico ubicado enfrente del anterior (conocido como "La Piedra" o Celdario 2) y un sector denominado "Barracas" con pabellones colectivos y espacios al aire libre. A esto se agrega un sector denominado "Contenedores", donde contenedores reciclados alojan a un grupo chico de personas.

#### Datos Básicos

**Nº de internos:** 1.075

**Nº de internos hombres:** 1.075

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 86%

**Procesados:** 522 (49%)

**Penados:** 553 (51%)

**Primarios:** 313 (29%)

**Reincidentes:** 762 (71%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 323 (30%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 73**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 70**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 202**

**Total de la población que trabaja: 272 (25,3%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 9**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 9**

### **Elementos para señalar**

Es una unidad totalmente contraindicada para cualquier tipo de actividad de rehabilitación: inhóspita, anómica, impersonal, deprimente, angustiante. A eso se suma su tenebrosa historia del período dictatorial cuyo nuevo funcionamiento no ha logrado dejar atrás. La falta de personal en general y especialmente de técnicos hace que la estadía en el lugar no haga otra cosa que agravar el deterioro y las carencias que pueden tener las personas allí alojadas. En los celdarios 1 y 2 los internos permanecen todo el día en la celda salvo esporádicas y breves salidas al patio (una o dos veces por semana) o a un aula para actividad educativa, los que la tienen.

### **Principales problemas a encarar**

La falta de actividades socio educativas es extrema. Es necesario contar con recursos humanos que permitan actividades para que los internos puedan capacitarse laboralmente y desarrollarse socialmente. No existen programas sociales, de asistencia familiar y la atención de salud, en especial en salud mental y en tratamiento de adicciones, es muy insuficiente.

Resulta preocupante la permanencia de internos con larga trayectoria carcelaria alojados con personas primarias, en algunos casos derivados de otros establecimientos por hechos de mala conducta.

Otro de los problemas relevantes es la creciente violencia que se ha ido manifestando de diversas formas generando un clima poco apropiado a la rehabilitación. Cabe destacar que la violencia se ha naturalizado y trasciende sólo cuando hay incidentes con heridos de entidad; de lo contrario no se visualiza. Prueba de los altos índices de conflictividad y agresividad son los números elevados de homicidios y suicidios que se dan en la unidad.

### **Comentario global**

La unidad no reúne mínimas condiciones para cumplir con su finalidad socio educativa y de integración social, tal como está establecido por las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas (“Reglas Mandela”) y la Constitución de la República, art. 26 (finalidad de reeducación y profilaxis del delito). Es muy loable el anuncio de las autoridades de que el Celdario 1 será clausurado a la brevedad posible.





## Unidad N° 4 "COMCAR" Santiago Vázquez



### Descripción

Se trata de un mega penal, ubicado en el departamento de Montevideo, en Santiago Vázquez, donde se aloja la mayor población penitenciaria del país, distribuida en 11 módulos, cada uno con realidades muy diversas. En el predio hay dos canchas de fútbol, una de rugby y una construcción abandonada. Hay dos módulos (el 1 y el 2) que se encuentran en reparación por internos de la unidad a través de un convenio entre el Ministerio del Interior y el Sunca.

Dentro de las instalaciones se encuentra el Polo Industrial, un local educativo central, un centro de salud de ASSE, una capilla ecuménica y una cocina central.

La vigilancia perimetral está a cargo del Ejército.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 3.719

**Nº de internos hombres:** 3.719

**Nº de internas mujeres:** 0<sup>1</sup>

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 113%

**Procesados:** 2.516 (68%)    **Penados:** 1.203 (32%)

**Primarios:** 1.327 (36%)    **Reincidentes:** 2.392 (64%)

---

<sup>1</sup> En diciembre había 11 mujeres trans. Regularmente no contamos con esta distinción en la información que recibimos del Ministerio del Interior.

## **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 293 (7,8%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 213**

## **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 30**

**Total de personas que reciben peculio: 227**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 997**

**Total de la población que trabaja: 1.256 (35%)**

## **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 12**

**Muertes no violentas: 9**

**Total muertes: 21**

## **Elementos para señalar**

La unidad tiene una dirección centralizada, lo que hace muy difícil la gestión personalizada y educativa del centro ya que se alojan actualmente unos 3.200 internos (3.719 en promedio durante el 2017). Si bien existen responsables de área y jefes de módulo, no se configuran unidades pequeñas que puedan desarrollar programas específicos en su área de acción y un conocimiento y manejo detallado de cada sector. Los recursos humanos, tanto en personal técnicos, de apoyo y de custodia, son totalmente insuficientes, lo que compromete los intentos de llevar adelante actividades socio educativas. Sin más recursos la unidad tiene comprometida su capacidad de desarrollar actividades de integración social. En la segunda mitad de 2017 se registró un gran esfuerzo por la dirección y su equipo en mejorar la gestión de la unidad, lo que era visible en el clima general del lugar pese a las enormes carencias y dificultades de todo tipo que debían encarar. La presencia de operadores penitenciarios terminando sus cursos fue un apoyo muy importante, pero la gran mayoría de ellos fueron trasladados a fines de año o inicios de 2018 a otras unidades, por lo que la actividad general volvió a decaer seriamente. En el lugar conviven iniciativas muy positivas para la integración social como el Polo Industrial con módulos donde cientos de internos no sale al patio y no tienen actividad socio educativa alguna. Son muy destacables las actividades del Polo Industrial (Módulos 7 y 9), el nuevo impulso dado a la tarea educativa en la Comunidad Educativa, la presencia de la ong EL Almendro desarrollando actividades culturales, la atención en una sector aparte a personas LGBT, los esfuerzos por mejorar varios espacios del

establecimiento (espacios verdes abandonados, espacios comunes), y la intervención realizada en el Módulo 10 por el Polo Industrial, con apoyo de la Dirección y el INR, donde se mejoró una de las peores situaciones del sistema penitenciario. También es resaltable la mejora de las condiciones en el Módulo 11, otros de los peores lugares del sistema por su violencia y guetización, las que fueron parciales debido a las limitaciones de recursos y la imposibilidad de conformar un programa socio educativo sostenido en el tiempo.

### **Principales problemas a encarar**

La estructura administrativa y la dramática escasez de recursos conspiran contra el rol que debe cumplir el centro. Pese a la buena disposición de la dirección de la unidad, que desea llevar adelante una gestión transparente e inspirada en derechos humanos, la falta de recursos sigue haciendo que en muchos módulos los internos no salgan prácticamente de la celda, no tengan patio, que tampoco tengan actividades socio educativas y que allí, debido a lo anterior, la convivencia este dominada por la violencia, los chantajes, las amenazas y el temor. La dirección resolvió la clausura de “los boxes” del Módulo 6, un lugar de tránsito de pésimas condiciones cuyo cierre es un símbolo muy importante de avance. La dirección actual también mejoró las condiciones de la cocina central, las que todavía requieren mejoras importantes. Los recursos de salud son insuficientes (en especial para salud mental y adicciones), las coordinaciones con servicios médicos son complejas, no hay un programa social de apoyo, los técnicos desplegados en la unidad son pocos y están totalmente desbordados. Esto redundando en un clima tenso y en el deterioro de la salud física y mental de las personas allí alojadas al no poder brindarles la atención sanitaria suficiente. Sigue siendo muy preocupante la situación del Módulo 12, con capacidad para 44 personas, donde se mantienen internos en régimen de confinamiento en solitario, violentando las normas penitenciarias básicas. También sigue siendo muy preocupante, dada la carencia de recursos, el clima de violencia que existe en los Módulos 11, 8, 3 y 4, que también se percibe durante las visitas de los familiares. Las denuncias recibidas por extorsiones o deudas por adicciones dan cuenta de una problemática aún no solucionada.

### **Comentario global**

Teniendo en cuenta que es la mayor cárcel del país, requiere apoyo urgente y un plan de reingeniería de su gestión, sectorizando sus diversos módulos con alcaldes o coordinadores referentes que tengan a su disposición un equipo técnico, operadores penitenciarios (educadores) y un programa específico de intervención. El actual compromiso de su equipo de dirección y de muchos de sus operadores y funcionarios, debe ser apoyado y reforzado urgentemente. Si bien la unidad presenta una realidad heterogénea, como conjunto no tiene oportunidades suficientes para la educación y la integración social como disponen las “Reglas Mandela” y la Constitución de la República, configurándose en varios módulos un trato cruel, inhumano o degradante.



## Unidad N° 5 Centro Metropolitano Femenino (Colón)



### Descripción

Ubicado en Colón, ocupa las instalaciones del viejo Hospital Musto, recicladas en 2001 y transformadas en centro para personas privadas de libertad, primero de hombres (el viejo CNR) y desde 2011 exclusivamente para mujeres. Tiene cinco pisos amplios, tres de los cuales están destinados a alojamientos, 1º, 2do y 3ro, una planta baja en la que hay talleres, el servicio médico, oficina de guardia y áreas de mantenimiento y en el último piso se han ubicado las oficinas para el personal.

Hay dos canchas y un área destinada a gimnasio, una huerta y un amplio espacio verde al frente del edificio sobre la calle Carlos A. López en los que se ubican algunos juegos para niños, bancos y mesas de hormigón.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 318

**Nº de internos hombres:** 0<sup>1</sup>

**Nº de internas mujeres:** 318

**Nº embarazadas:** 7

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 76%

**Procesados:** 244 (77%)

**Penados:** 74 (23%)

**Primarios:** 129 (41%)

**Reincidentes:** 189 (59%)

---

<sup>1</sup> En diciembre había 2 varones trans.

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 196 (63,6%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 540**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 8**

**Total de personas que reciben peculio: 102**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 96**

**Total de la población que trabaja: 206 (68%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 1**

### **Elementos para señalar**

Se trata de un centro con una estructura edilicia que si bien es amplia es compleja por su diversidad de pisos, secciones y áreas, lo que dificulta una mirada de conjunto del lugar para su gestión. El edificio tiene serios problemas de mantenimiento (roturas, humedades, caños, limpieza, control de plagas). Durante 2017 el equipo de dirección hizo un encomiable esfuerzo mejorando el clima de convivencia, generando nuevas actividades laborales, educativas y culturales. La relación con las internas se ha basado en el diálogo y el análisis de los problemas para buscar soluciones, propiciando elecciones de delegadas y resolución de conflictos a través de métodos no violentos y consensuados.

### **Principales problemas a encarar**

La atención médica de las internas se encuentra dentro de las principales causas de preocupación ya que en todos los casos, pero más aún en este centro, la atención integral de salud es central; su mal despliegue ha generado algunas fricciones. A pesar de la buena voluntad y dedicación de la coordinadora del servicio así como de las autoridades del centro subsisten problemas en el trato hacia las internas de parte de algunos miembros del personal médico y de enfermería y carencias en el servicio.

En muchos sectores se verifican buenos niveles de actividades socio educativas que generan un clima positivo de vida grupal. Sin embargo, esto no ha llegado a todos los sectores, por lo que en muchas partes de la unidad existe un clima carcelario de tensión, violencia y de reproducción de problemas que solo puede superarse con un mayor vigor de la propuesta educativa y el refuerzo del equipo técnico. Esta unidad aloja internas de todos los niveles de progresividad de Montevideo, Canelones y San José, así como personas que no se adaptan al régimen de unidades de mínima seguridad ubicadas en el interior del país. Esto hace que exista una heterogeneidad considerable que debe ser atendida en los distintos sectores de la unidad teniendo en cuenta los niveles de progresividad alcanzados así como diversos problemas de convivencia. Para atender estas necesidades resulta imperiosa la reparación de algunos sectores - 4to y 5to nivel, hoy deshabitados - para poder gestionar los espacios con un número mayor de opciones y propuestas.

### **Comentario global**

Es una unidad que viene haciendo un gran esfuerzo para asegurar un adecuado despliegue de actividades socio educativas y de integración social y que ha mejorado su agenda de propuestas, de acuerdo con las "Reglas Mandela" y el mandato de educación y prevención del delito del art. 26 de la Constitución. Tiene sectores donde todavía esta cobertura no ha llegado.



## Unidad N° 6 "Punta de Rieles"



### Descripción

La unidad es resultado del reciclaje de un cuartel que fuera usado para la prisión de mujeres durante la dictadura. Tiene un edificio central, al que se han sumado numerosas barracas que funcionan como pabellones colectivos. El predio tiene varias calles sobre las cuales funcionan: emprendimientos productivos, panadería, locales gastronómicos, biblioteca, templo ecuménico, gimnasio, salones educativos, centro informático, locales de visitas, talleres, carpintería, peluquería, centro médico y odontológico y canchas deportivas. El control perimetral está a cargo del ejército. Hay una radio, una asociación de estudiantes, clases de yoga, charlas diversas y actividades culturales.

### Datos Básicos

**N° de internos:** 604

**N° de internos hombres:** 604

**N° de internas mujeres:** 0

**N° embarazadas:** 0

**N° de niños/as:** 0

**Densidad:** 96%

**Procesados:** 58 (10%)    **Penados:** 546 (90%)

**Primarios:** 259 (43%)    **Reincidentes:** 345 (57%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 150 (24,8%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 133**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 268**

**Total de personas que reciben peculio: 48**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 141**

**Total de la población que trabaja: 457 (75%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

Se trata de una unidad que ha logrado recrear el clima de una pequeña ciudad. Aún con un esquema claro de horarios y de obligaciones, los internos circulan por la unidad para realizar diversas actividades que ocupan su día: trabajan, estudian, se reúnen, plantean problemas, van y vienen a sus emprendimientos productivos o empresariales. Es llamativo que la actividad aún en horas de la tarde no cesa. La experiencia ha llamado la atención de expertos y organismos y medios de prensa internacionales. El clima entre funcionarios e internos es de diálogo y análisis de los problemas. Si bien la unidad no es pequeña y no cuenta con un número elevado de funcionarios su logro consiste en la forma en que se han gestionado los recursos.

### **Principales problemas a encarar**

La experiencia se ha mantenido y consolidado. El desafío es que pueda seguir siendo una referencia para la formación de mandos educativos y de gestión penitenciaria. Reto aparte es cómo será su relación con la nueva y vecina unidad No. 1, siendo posibles articulaciones que beneficien ambas experiencias.



### **Comentario global**

La unidad ha logrado desplegar una amplia oferta de oportunidades socio educativas y de integración social en consonancia con las Reglas Mandela y el mandato del Art. 26 de la Constitución de dar educación y prevenir el delito en las cárceles. Además se ha buscado avanzar un paso más intentando que los internos puedan debatir de manera de fomentar su responsabilidad con miras a una mejor preparación para su egreso.



## Unidad N° 7 Canelones



### Descripción

Está ubicada en las afueras de la ciudad de Canelones, cuenta con un edificio pequeño destinado a oficinas, un módulo de grandes dimensiones similar ediliciamente a los módulos de COMCAR y Libertad, denominado Módulo 2, otro edificio central, el Módulo 1, de dos plantas, con dieciséis pabellones y, hacia el fondo un sector de seis barracas, con espacios abiertos en su entorno. A ambos costados del edificio central existen locales para algunas actividades: una pequeña biblioteca, siete aulas, dos talleres, un espacio deportivo, una huerta pequeña, panadería, bloquera. También hay un sector, lindero con el Módulo 2, que durante 2017 estuvo destinado a las personas con tuberculosis que deben permanecer aisladas pero no requieren los cuidados de un hospital. Allí se alojó a internos varones con riesgo de contagio de toda el área metropolitana; actualmente está en reparaciones porque estaba en muy malas condiciones. En el espacio existente entre el modulo 1 y la zona de barracas tienen lugar una serie de locales pequeños donde funciona una oficina de trámites internos (que recepciona solicitudes de diferente tipo de los internos) y dos salones para diferentes emprendimientos (elaboración de disfraces y carpintería en aluminio).

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 1.108

**Nº de internos hombres:** 1.108

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 114%

**Procesados:** 790 (71%)      **Penados:** 318 (29%)  
**Primarios:** 333 (30%)      **Reincidentes:** 775 (70%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 182 (16,5%)  
**Total de cupos para cursos de educación no formal:** 148

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario:** 0  
**Total de personas que reciben peculio:** 48  
**Total de personas que hacen trabajo no remunerado:** 200  
**Total de la población que trabaja:** 248 (22%)

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas:** 1  
**Muertes no violentas:** 0  
**Total muertes:** 1

### **Elementos para señalar**

Las condiciones edilicias son muy malas, particularmente en el Módulo 2. Los alojamientos están desbordados y las carencias de personal son extremas. La falta de personal técnico es grave e impide que se realicen cambios importantes manteniendo una lógica custodial, se genera un enorme retraso en el procesamiento de los traslados así como en otras gestiones que requieran informes técnicos (la unidad cuenta con una Asistente Social únicamente). El equipo de dirección muestra muy buena voluntad y esfuerzo para enfrentar la situación, pero las limitaciones severísimas de recursos comprometen el éxito de las acciones. En un clima de marasmo, es destacable el esfuerzo que realiza la dirección y funcionarios, muy en particular el equipo de salud del centro médico (servicio de Sanidad Policial) que lleva adelante una durísima tarea dado el contexto del centro y las carencias de recursos. En el Módulo 2, que es el que presenta peores condiciones, llegaron a vivir alrededor de 700 internos, con lo que casi se duplicó la capacidad del sector (actualmente se alojan cerca de 500 personas). Las condiciones de reclusión son de: encierro en celdas de muy escasas dimensiones, hacinamiento, salida al patio una vez por semana –cosa que a veces no ocurre-, falta de

actividades socio educativas, las que se limitan a contadas salidas al aula o algún taller. En el Módulo 1 y las Barracas las posibilidades son algo mejores, pero también son muy acotadas.

### **Principales problemas a encarar**

La falta de actividades, el encierro, la poca y mala calidad de la comida y la falta de higiene, son parte de las condiciones de vida en la Unidad. Las extremas carencias de personal para realizar los controles y para llevar a cabo tareas socioeducativas unidos a la falta de agua en forma intermitente pero en particular en verano, hacen que la unidad viva, en especial en el Módulo 2, un clima de permanente y explosiva violencia. Otro de los problemas es el ingreso de droga, o incluso armas, en muchos casos a través de paquetes tirados desde la ruta. La presencia de droga genera serios problemas de endeudamiento y convivencia difíciles de solucionar sin que exista una intervención específica sobre el tema. Apuñalamientos, golpes, amenazas, extorsiones a familiares y entre internos, se naturalizan y son parte de la cotidianeidad. Ha habido agresiones y muertes incluso durante las visitas de familiares. La sensación en el lugar es que en cualquier momento se van a producir agresiones o hechos negativos y conflictivos, lo que genera un ambiente de inestabilidad y miedo, entre los internos y también entre sus familiares. La situación es muy grave y está muy lejos de cumplir con los estándares mínimos previstos por las Reglas Mandela.

### **Comentario global**

Salvo algunas acciones que alcanzan a un número limitado de internos, la unidad ofrece escasas oportunidades educativas y de integración social como las que obligan las “Reglas Mandela” y la Constitución de la República, constituyendo un centro de alto riesgo, muchas veces invisibilizado por las otras cárceles metropolitanas (Libertad y Comcar) pero que demanda urgentes medidas de mejora.



## Unidad N° 8 Domingo Arena



### Descripción

Se trata de una ex unidad militar ubicada en la zona metropolitana donde se encuentran personas recluidas por delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 13

**Nº de internos hombres:** 13

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 56%

**Procesados:** 4 (31%)    **Penados:** 9 (69%)

**Primarios:** 10 (77%)    **Reincidentes:** 3 (23%)

### Actividades educativas

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 0

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** 0

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 0**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 0**

**Total de la población que trabaja: 0**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

Es una unidad pequeña, con habitaciones individuales espaciaosas, donde los internos tienen herramientas, libros, radio o materiales para trabajar en el lugar. También hay huerta y talleres. La interacción entre los internos es poca y el clima del lugar es muy tranquilo, pasando los internos buena parte del día en su habitación. Hay espacios comunes amplios y bien equipados y también hay espacios al aire libre.

### **Principales problemas a encarar**

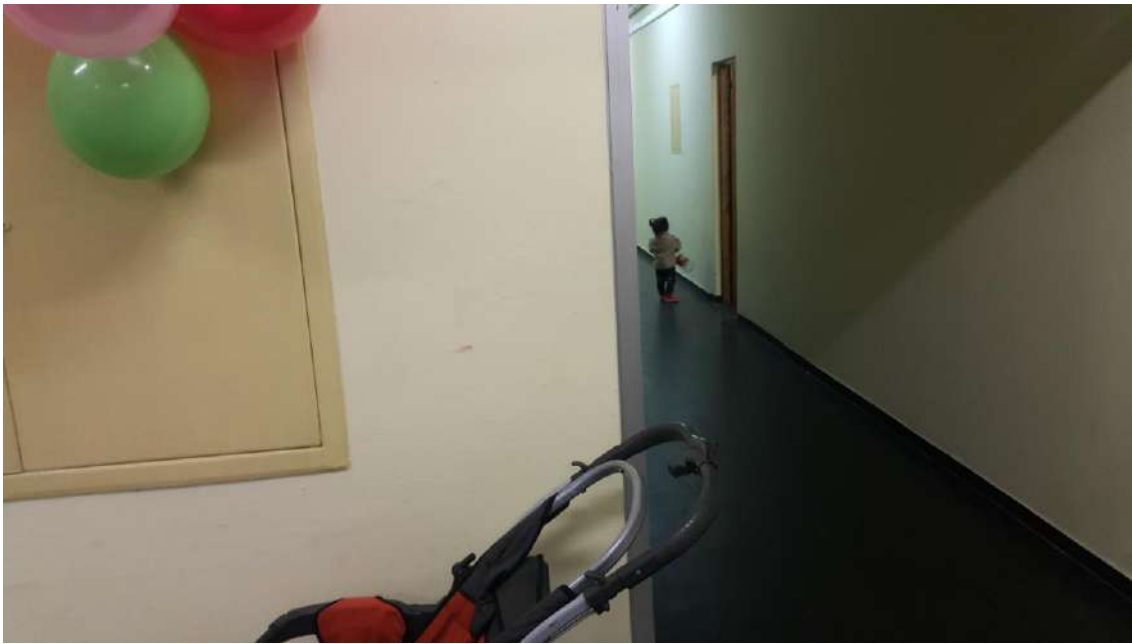
Se trata de una población de mucha edad, en general, por lo que la atención médica es uno de los temas más importantes a tener en cuenta. Las coordinaciones de consultas con especialistas y estudios médicos son frecuentes y requieren una buena logística para llevarlas a cabo.

### **Comentario global**

Se trata de una unidad cuyos internos tienen un perfil diferente al resto de las cárceles del país debido al tipo de delito del que están acusados y también por la edad de quienes están recluidos. Es una unidad que ha ofrecido a los internos un buen ámbito para su período de privación de libertad con un espacio físico muy correcto y actividades ocupacionales disponibles, según el deseo de cada interno de utilizarlas o no.



## Unidad N° 9 Madres con hijos



### Descripción

La Unidad para mujeres con hijos a su cargo está ubicada en la planta baja del edificio del ex hospital Musto en Colón, donde funciona la Unidad 5 , el centro metropolitano femenino. Esa planta baja, a la que se agrego ahora un espacio del primer piso está separada del resto del establecimiento y funciona con autonomía, con acceso propio y sin contacto directo con la población del resto del edificio. Hay un espacio abierto fin de salen con los niños pero desde el cual se observa el alambrado exterior y las torretas y personal de vigilancia, panorama inadecuado para la crianza.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 17

**Nº de internos hombres:** 0

**Nº de internas mujeres:** 17

**Nº embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 17

**Densidad:** 55%

**Procesados:** 9 (53%)    **Penados:** 8 (47%)

**Primarios:** 9 (53%)    **Reincidentes:** 8 (47%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 16 (100%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 27**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 1**

**Total de personas que reciben peculio: 9**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 3**

**Total de la población que trabaja: 13 (75%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

El establecimiento tiene pocos espacios internos; los dormitorios son compartidos por varias madres con sus hijos (está previsto que haya 4 madres con 4 niños/as) y hay poca intimidad para la crianza. La dirección llevo adelante grandes esfuerzos para apoyar a las madres y generar un buen clima de convivencia pese a las serias restricciones del espacio. Se trata de un establecimiento en el cual es necesario que exista un justo equilibrio entre el interés superior de los niños y niñas y el marco de seguridad en el cual debe funcionar un establecimiento de reclusión.

### **Principales problemas a encarar**

Son escasas las actividades para preparación de las madres y el local es inadecuado, siendo ineludible la creación de un programa de atención para mujeres con hijos a su cargo especializado y ubicado en otro u otros locales, de pequeñas dimensiones y apto para la crianza en un marco amigable para los niños y niñas pero sin perder seguridad. En esta unidad conviven internas con diferentes perfiles ya que el requisito para ingresar no se relaciona con la progresividad sino con la maternidad.



### **Comentario global**

La Unidad no ofrece suficientes oportunidades de educación e integración social y no garantiza el sano desarrollo de los niños y niñas viviendo allí.



## Unidad N° 10 Juan Soler



### Descripción

Es una unidad pequeña, de una sola planta, ubicada en los escasos kilómetros de la capital departamental, en la localidad de Juan Soler. Fue inaugurada en 2009, es un establecimiento de reciente construcción con buena disposición de espacios educativos, salones, comedor, área deportiva, talleres y una chacra.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 116

**Nº de internos hombres:** 116

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 95%

**Procesados:** 92 (79%)

**Penados:** 24 (21%)

**Primarios:** 81 (70%)

**Reincidentes:** 35 (30%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 55 (53,4%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 19**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 12**

**Total de personas que reciben peculio: 13**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 69**

**Total de la población que trabaja: 94 (84%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

Es una unidad de varones, con internos con buena conducta, que ha logrado consolidar su propuesta socio educativa (aulas, talleres, tareas agrícolas) y tener un buen esquema de actividades para todos los internos. Prácticamente todos los internos tienen actividades para realizar y los responsables y funcionarios del centro han logrado un buen clima de convivencia durante 2017. Es notorio que existe un trato personalizado y que se trata de dar respuesta a las dificultades concretas de los internos. También es buena la relación con las familias. Como ejemplo de lo anterior, cabe anotar un caso extremo, de un interno que luego de un confuso episodio se autolesionó gravemente, con una importante secuela. La atención personalizada del caso, primero desde el INR y luego en la unidad, donde se dio apoyo al interno y su familia, ha permitido que esta persona pueda lentamente volver a la normalidad y retomar su proyecto de inserción social. Un caso simbólico pero demostrativo del trabajo de esta unidad.

### **Principales problemas a encarar**

La unidad ha tenido un importante desarrollo en su propuesta, constituyendo un muy buen escenario para implementar programas piloto y acuerdos externos que abran caminos innovadores para el egreso y post egreso penitenciario. Sería bueno reforzar su área social para aumentar la vinculación con la comunidad y con entidades externas.

### **Comentario global**

Juan Soler ofrece una buena gama de oportunidades socio educativas en línea con el mandato de las “Reglas Mandela”, las normas internacionales de derechos humanos y el art. 26 de la Constitución, con el objetivo de viabilizar la educación y la integración social de las personas privadas de libertad.



## Unidad N° 11 Tacuabé, Salto



### Descripción

Es una unidad cercana a Villa Constitución, a unos 90 kilómetros de Salto, es una “cárcel abierta” conformada por varias casas que eran las residencias del personal técnico de una ex planta de ANCAP. Son 41 hectáreas que fueron cedidas en comodato por la Corporación Nacional para el Desarrollo al Ministerio del Interior.

Se trata de unas 12 viviendas muy agradables, distantes unos 20 metros entre sí, en medio de un marco natural muy tranquilo. No hay muros ni alambradas y la unidad se integra al contexto rural del lugar. En las viviendas se instalan internos con sus familias y con un proyecto de egreso.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 7

**Nº de internos hombres:** 5

**Nº de internas mujeres:** 2

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Procesados:** 4 (57%)

**Penados:** 3 (43%)

**Primarios:** 5 (71%)

**Reincidentes:** 2 (29%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 0**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 0**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 1**

**Total de personas que reciben peculio: 6**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 0**

**Total de la población que trabaja: 7 (95%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

Este conjunto de viviendas de muy buenas características se usó inicialmente como una especie de “cárcel abierta” destinada a funcionar integradamente con el contexto rural y semi rural en que se encuentra enclavado. La distancia de centros urbanos que pudieran proveer de recursos técnicos y la dificultad para definir el perfil de los internos que accederían a esta experiencia, llevó a replantear el programa.

### **Principales problemas a encarar**

Si bien se trata de una unidad de muy pequeñas dimensiones y con la dificultad de su ubicación física, alejada de ciudades desde la cual se pudieran proveer técnicos para las actividades, puede ser el ámbito para una experiencia piloto de egreso. Actualmente, la cárcel de Salto está trabajando en el re diseño de la experiencia, constituyendo una buena oportunidad de innovación.

### **Comentario global**

La unidad, aunque todavía está en fase de definición de los perfiles de su población y de muchos aspectos de su agenda de trabajo, tiene todos los elementos para ser un espacio acorde con las “Reglas Mandela”, las normas internacionales y el art. 26 de la Constitución de la República.



## Unidad N° 12 Rivera (Cerro Carancho y Centro Femenino)



### Descripción

La cárcel de “Cerro Carancho”, en el departamento de Rivera es una unidad ubicada a 27 kilómetros de la capital departamental, en un contexto rural. Fue inaugurada en 2011, tiene un excelente diseño arquitectónico, con amplios patios aptos para actividades deportivas, salones, talleres y aulas en planta baja, celdarios bien aireados con amplias ventanas, sectores de celdas con espacios comunes para convivencia, espacios abiertos, centro médico con buenas instalaciones, un área administrativa y otra de ingreso, ambas con muy buena estructura.

La unidad femenina está ubicada en el centro de la ciudad de Rivera, a una cuadra de una de las plazas principales, en una vieja construcción que tiene un sector de habitaciones compartidas, un muy pequeño patio abierto, un aula, un patio cerrado y un salón para visitas y actividades cotidianas.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 574

**Nº de internos hombres:** 547

**Nº embarazadas:** 2

**Densidad:** 132%

**Nº de internas mujeres:** 27<sup>1</sup>

**Nº de niños/as:** 1

---

<sup>1</sup> En diciembre había 2 mujeres trans.

**Procesados:** 480 (84%)    **Penados:** 94 (16%)

**Primarios:** 220 (38%)    **Reincidentes:** 354 (62%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 155 (25,7%)

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** 124

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario:** 0

**Total de personas que reciben peculio:** 17

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado:** 125

**Total de la población que trabaja:** 142 (26%)

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

### **Elementos para señalar**

Es una cárcel con un muy buen potencial dada su muy buena planta física (sólida y moderna). Todos los sectores tienen un espacio común para convivencia (ya sea para las comidas o tiempo libre) que no siempre se aprovecha. El clima de convivencia es heterogéneo, existiendo sectores de alta conflictividad donde se registraron episodios de violencia significativos. Por momentos la situación se vuelve muy tensa y queda en evidencia que la intervención técnica requiere de más apoyo y recursos.

La unidad femenina está ubicada en el centro de la ciudad y constituye una misma unidad administrativa con la de "Cerro Carancho". Pese a que ediliciamente es muy poco apropiada, se ha logrado un clima de convivencia adecuado y, ayudada por ser un centro con poca población, se atienden las necesidades educativas, laborales y sanitarias de las mujeres allí presentes, lo que en algunos casos también incluye a las mujeres con sus hijos.



### **Principales problemas a encarar**

La unidad ha recibido internos e internas de varios puntos del país, habiéndose instalado algunas de sus familias en el departamento. Esta situación demanda contar con un programa social reforzado en la unidad y un despliegue de actividades socio educativas consistente de manera de romper los enfrentamientos entre grupos de internos (“los del sur contra los del norte, los de un departamento contra los de otro”). Es necesario que la unidad apoye el trabajo técnico y logre mejorar la oferta de actividades, atrayendo para ello a diversos actores locales que han expresado interés en colaborar con talleres o emprendimientos en la cárcel (empresas comerciales e industriales locales, organizaciones culturales y educativas). Cabe anotar que durante el año se hicieron presentes legisladores de todos los partidos y, reunidos con el Intendente local, convocaron en reunión abierta a las empresas y organizaciones locales a generar actividades con la cárcel. Si la cárcel no refuerza su intervención técnica (programas sociales, actividades laborales, atención de adicciones) la conflictividad seguirá presente.

### **Comentario global**

La cárcel de “Cerro Carancho” no reúne suficientes actividades de educación e integración social según lo dispuesto por las “Reglas Mandela”, las normas internacionales de derechos humanos y la Constitución de la República (art. 26). La Unidad femenina de Rivera, presenta un clima de convivencia correcto y actividades de integración social en línea con lo dispuesto por las “Reglas Mandela”, las normas internacionales y la Constitución de la República.



## Unidad N° 13 "Las Rosas", Maldonado



### Descripción

Está ubicada en la ruta 39, km 12.800, en las cercanías de la ciudad de Maldonado. Si bien la mayoría de las instalaciones se encuentran en un edificio de reciente construcción aún se ocupa el edificio de la vieja cárcel (allí se alojan las mujeres, niños si los hubiera, y otros espacios administrativos o para diferentes tareas.). También un área de pre egreso con un grupo de internos que serán liberados en breve. Hay un área educativa con varias aulas y talleres, espacio deportivo.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 813

**Nº de internos hombres:** 764

**Nº de internas mujeres:** 49

**Nº embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 3

**Densidad:** 131%

**Procesados:** 693 (85%)

**Penados:** 120 (15%)

**Primarios:** 235 (29%)

**Reincidentes:** 578 (71%)

## **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 168 (20,1%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 246**

## **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 23**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 157**

**Total de la población que trabaja: 180 (22%)**

## **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 3**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 4**

## **Elementos para señalar**

Es una unidad que había desarrollado una buena propuesta educativa, pero que se encuentra en un momento crítico debido al aumento de la población, la falta de recursos humanos y la imposibilidad de extender las actividades existentes a un conjunto significativo de la población. Hay un sector de la unidad masculina que ha logrado generar interesantes actividades educativas, culturales, talleres y laborales. También un emprendimiento laboral para un grupo de internos para reciclaje de caucho. El perfil educativo de la unidad ha permitido que muchos internos terminaran estudios secundarios y que algunos incluso iniciaran ciclo terciario. Sin embargo, hay sectores de la cárcel de mucho encierro y sin actividades donde la violencia emerge episódicamente. El sector femenino tiene una estructura física totalmente inadecuada, sin espacio al aire libre y con limitaciones incluso para el ingreso de las visitas conyugales, lo que configura una llamativa desigualdad con respecto a la población masculina. Es notorio el compromiso y esfuerzo del equipo de dirección y de muchos funcionarios pero las limitantes señaladas comprometen la realidad de buen parte de la población reclusa.

## **Principales problemas a encarar**

Es urgente contar con nuevos recursos –operadores penitenciarios y técnicos- que permitan extender el clima positivo y la agenda de actividades que existe en algunos sectores a la totalidad de la cárcel. La unidad femenina debe ser totalmente rediseñada o re ubicada para

asegurar condiciones aptas para la integración social. Es importante tener en cuenta que la unidad estaría ocupada por encima de los cupos previstos y se ve superpoblada en los meses de verano ya que ingresa un mayor número de internos/as. Debido a la superpoblación hay sectores con importantes niveles de hacinamiento y escasez de alimentación.

### **Comentario global**

La unidad no cuenta con suficientes respuestas de programas socio educativos según lo establecido por las “Reglas Mandela” y otras normas internacionales y el art. 26 de la Constitución de la República para la integración social.



## Unidad N° 14 "Piedra de los Indios" Colonia



### Descripción

Ubicada en las cercanías de Colonia en un predio de 71 hectáreas sobre la ruta 21, es una unidad que incluye pabellones, 3 unidades de convivencia intramuros y 2 sectores extramuros que funcionan como pequeñas viviendas. Hay algunos espacios educativos, productivos y deportivos.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 166

**Nº de internos hombres:** 155

**Nº de internas mujeres:** 11

**Nº embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 2

**Densidad:** 103%

**Procesados:** 135 (81%)

**Penados:** 31 (19%)

**Primarios:** 93 (56%)

**Reincidentes:** 73 (44%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 0**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 0**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 7**

**Total de personas que reciben peculio: 12**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 105**

**Total de la población que trabaja: 124 (77%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 1**

### **Elementos para señalar**

Ha tenido problemas en su gestión administrativa lo que ha alterado la gestión. Vueltas las cosas a la normalidad, la unidad tiene un clima de convivencia bueno y una tarea educativa importante para realizar. Una de las "casas" o sectores externos, corresponde a las mujeres privadas de libertad. Es una unidad chica con un trato personalizado.

### **Principales problemas a encarar**

La Unidad carece de equipo técnico y el mismo no puede ser suplido por la buena comunicación entre los funcionarios, los internos y las familias que existe al tratarse de una unidad pequeña y de mínima seguridad. Existe una subutilización del predio que podría ser usado para la instalación de emprendimientos u otras actividades productivas o recreativas.

### **Comentario global**

La unidad podría presentar mejores oportunidades de educación e integración social.



## Unidad N° 15 Cerro Largo



### Descripción

Unidad en las afueras de Melo, con buen clima de convivencia, actividades variadas y espacio para actividades educativas, deportivas y productivas. Cuenta con una chacra muy correctamente trabajada.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 164

**Nº de internos hombres:** 154

**Nº de internas mujeres:** 10

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 112%

**Procesados:** 146 (89%)

**Penados:** 11 (67%)

**Primarios:** 52 (60%)

**Reincidentes:** 48 (40%)

### Actividades educativas

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 37 (23,7%)

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** 6

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 8**

**Total de personas que reciben peculio: 8**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 47**

**Total de la población que trabaja: 63 (41%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

El clima interno es correcto y las normas de funcionamiento parecen estar comprendidas y aceptadas.

### **Principales problemas a encarar**

La falta de recursos técnicos, propios o en convenio con la comunidad, complica la atención de algunos casos que requieren apoyo en salud mental o en tratamiento de adicciones. Sería muy bueno avanzar en la relación con la comunidad y los recursos que la misma puede aportar.

### **Comentario global**

Ofrece oportunidades educativas y de reintegración social.





## Unidad Nº 16 Paysandú



### Descripción

Unidad ubicada en el tejido urbano de Paysandú, que sufrió varios sobresaltos en su gestión por irregularidades administrativas. Hay un grupo de sectores (pabellones) que tienen acceso a un patio amplio y a un comedor, mientras otros ubicados en lugares que han tenido que improvisarse por estar superpoblados o por problemas de convivencia no tienen espacios propios al aire libre. Hay un sector femenino que se encuentra en refacción que mejorará las condiciones anteriores; el sector denominado como “especial” suele tener más personas que las plazas existentes. A pesar de las mejoras, la inclusión de los sectores femeninos en medio de una cárcel masculina no es adecuada.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 332

**Nº de internos hombres:** 308

**Nº de internas mujeres:** 24

**Nº embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 129%

**Procesados:** 270 (81%)    **Penados:** 62 (19%)

**Primarios:** 136 (41%)    **Reincidentes:** 197 (59%)

## **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 34 (10,4%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 52**

## **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 9**

**Total de personas que reciben peculio: 6**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 117**

**Total de la población que trabaja: 132 (41%)**

## **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

## **Elementos para señalar**

En los últimos meses se ha hecho un gran esfuerzo por mejorar las condiciones de convivencia, generando actividades en los sectores donde antes predominaba el ocio. Existen muchas carencias de personal de atención directa y de recursos técnicos. El esfuerzo que lleva adelante la actual dirección es muy encomiable, habiendo logrado cambiar el clima tenso y anómico que se notaba tiempo atrás, pero sin refuerzo de sus recursos la capacidad de mejora está fuertemente condicionada. Se ha dado especial atención a la situación de personas que se encuentran por delitos sexuales, creando un nuevo lugar de alojamiento e incluyéndolos en el convenio existente con la Intendencia en el que realizan trabajos en la ciudad.

## **Principales problemas a encarar**

Necesita contar con un equipo técnico sólido que pueda desplegar programas de asistencia, por ejemplo en adicciones y delitos sexuales. Las personas que están por estos delitos no participan en espacios comunes con el resto lo que ha limitado su posibilidad de estudiar, siendo un grupo significativo en la cárcel y con gran cantidad de analfabetos. Hasta el momento no se ha logrado que concurra una maestra para poder alfabetizar a dicha población pero se encuentran las gestiones realizadas. La comunidad también podría jugar un rol importante aportando actividades socio educativas y posibilidades laborales. Teniendo en cuenta la muy buena disposición de la dirección de la unidad para implementar cambios e

innovaciones, la conexión de la comunidad con esta unidad, ubicada en directo contacto con la ciudad, es una enorme oportunidad de trabajo ciudadano que puede seguir desarrollándose con los actores locales.

### **Comentario global**

Pese a las mejoras experimentadas durante 2017, la unidad todavía no ofrece suficientes oportunidades de actividades socio educativas y de integración social.



## Unidad N° 17 "Campanero", Minas, Lavalleja



### Descripción

Unidad de las afueras de Minas construida hace pocos años. Su tamaño es mediano, cuenta con varios módulos, pabellón femenino y espacios abiertos deportivos y productivos, buena dotación de aulas.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 202

**Nº de internos hombres:** 190

**Nº de internas mujeres:** 12

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 130%

**Procesados:** 162 (80%)    **Penados:** 40 (20%)

**Primarios:** 107 (53%)    **Reincidentes:** 95 (47%)

### Actividades educativas

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 100 (50%)

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** 53

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 8**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 96**

**Total de la población que trabaja: 104 (54%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 1**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 2**

### **Elementos para señalar**

La unidad ha logrado consolidar con los años un funcionamiento muy correcto, con buena convivencia y buen desarrollo de emprendimientos de los internos y actividades socio educativas. Se favorece la actividad cultural y productiva de los internos y hay una razonable dotación de recursos educativos.

### **Principales problemas a encarar**

Dado el contexto institucional favorable que se ha logrado establecer, en algunos de sus módulos es posible mejorar la intervención técnica, con programas específicos para algunas áreas particulares como adicciones y para preparar el egreso.

### **Comentario global**

Es una unidad con buena convivencia y buenas oportunidades de actividades socio educativas y de integración social de acuerdo con las "Reglas Mandela".



## Unidad N° 18 Durazno



### Descripción

Ubicada en las afueras de Durazno es una unidad de mediano tamaño, con buenos espacios a abiertos, deportivos y productivos y un sector femenino, ubicado en una pequeña casa con autonomía y buenas instalaciones.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 150

**Nº de internos hombres:** 141

**Nº de internas mujeres:** 9

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 128%

**Procesados:** 136 (91%)

**Penados:** 14 (9%)

**Primarios:** 77 (51%)

**Reincidentes:** 73 (49%)

### Actividades educativas

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 72 (46,8%)

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** 31

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 21**

**Total de personas que reciben peculio: 6**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 83**

**Total de la población que trabaja: 110 (78%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

La unidad ha logrado con intenso trabajo de su equipo de dirección y cinco o arios un importante aumento de las actividades, muy en especial las educativas, mejorando la cobertura. Es notorio en la Unidad un buen clima de convivencia y una importante presencia de los directores con conocimiento de los internos y sus necesidades.

### **Principales problemas a encarar**

Existen condiciones para aumentar los apoyos de la comunidad y así desarrollar emprendimientos productivos aptos para favorecer el sustento de los internos y sus familias y preparar el egreso.

### **Comentario global**

La Unidad ofrece buenas oportunidades de educación e integración social de acuerdo al mandato de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos.



## Unidad N° 19 “Cañitas” Río Negro



### Descripción

Se ha utilizado una vieja comisaría rural como base para esta unidad, lo que ha generado un conjunto de construcciones que acumulativamente han conformado el centro penitenciario. Hay módulos y pabellones centrales, otros más alejados y una serie de “casas” que funcionan en régimen de “cárcel abierta”. Amplios espacios para actividades productivas y al aire libre.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 121

**Nº de internos hombres:** 111

**Nº de internas mujeres:** 10

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 107%

**Procesados:** 102 (84%)

**Penados:** 19 (16%)

**Primarios:** 88 (73%)

**Reincidentes:** 33 (27%)



## **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 60 (52,2%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 4**

## **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 8**

**Total de personas que reciben peculio: 9**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 77**

**Total de la población que trabaja: 94 (78%)**

## **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 1**

## **Elementos para señalar**

La propia estructura del edificio lleva a un funcionamiento donde la comunicación es difícil y la armonización de criterios y actividades muy compleja, generándose un espacio intrincado y por momentos poco comprensible. Hay un sector femenino enclavado en medio de la unidad, localización muy poco propicia para un trabajo educativo adecuado.

## **Principales problemas a encarar**

La dirección se planteó estructurar un programa de atención a delitos sexuales, de alta incidencia en la población atendida. La falta de recursos técnicos hizo naufragar este plan. Es imperioso contar con recursos técnicos que den sentido a las actividades que se realizan, mejoren la comunicación interna y la articulación de las actividades, explicitando los contenidos y objetivos de las acciones que se realicen. El clima de convivencia no es bueno y, como la arquitectura del lugar, parece compartimentado y poco favorecedor de procesos educativos. Planteamos la destrucción de un calabozo de pésimas condiciones, lo que fue ordenado días después por la dirección de la unidad. Se mantiene un régimen de observación al ingreso de las personas a la unidad cuya duración y régimen resulta excesivo para la cantidad de internos/as que alberga la unidad.

## **Comentario global**

La unidad no ofrece suficientes oportunidades de educación e integración social.



## Unidad N° 20 Salto



### Descripción

Está ubicada en el tejido social de la ciudad de Salto, con una vieja estructura edilicia que tiene problemas de mantenimiento y eléctricos, que desde la unidad se han ido enfrentando con dedicación y esfuerzo. Amplios espacios productivos, deportivos y educativos, con una serie de aulas con bien dispuestas, biblioteca e info centro.

### Datos Básicos

**N° de internos:** 353

**N° de internos hombres:** 315

**N° de internas mujeres:** 38

**N° embarazadas:** 2

**N° de niños/as:** 12

**Densidad:** 221%

**Procesados:** 314 (89%)    **Penados:** 39 (11%)

**Primarios:** 196 (56%)    **Reincidentes:** 157 (46%)

## **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 118 (32,6%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 102**

## **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 36**

**Total de personas que reciben peculio: 19**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 99**

**Total de la población que trabaja: 154 (45%)**

## **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 1**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 2**

## **Elementos para señalar**

La unidad es un ejemplo de como el trabajo comprometido y abierto a los aportes de otros actores logra revertir la situación de un lugar que tenía serios problemas edilicios, de funcionamiento y de relacionamiento con la comunidad. La positiva estrategia se centró en llenar de actividades la unidad y avanzar en el reciclaje de muchos sectores con malas condiciones físicas. La actividad educativa aumentó mucho su cobertura y la calidad de apoyo a los estudiantes. Es notorio el apoyo de la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos (DSEJA) con cursos de gastronomía, informática, y los talleres del Programa PAS del Ministerio de Educación. También se ha comenzado a dar respuesta a las adicciones en trabajo con el dispositivo Ciudadela. La unidad ha participado con sus internos de múltiples actividades solidarias de ayuda social, en notable desempeño. Muy destacable la instalación de un taller de costura del Sindicato Único de la Aguja, lo que muestra una proactiva actitud de “puerta abiertas” de la unidad. La actividad de la chacra se ha intensificado muy positivamente. La actividad laboral ha aumentado, se ha instalado un Polo Industrial en la chacra. El sector femenino, anexo a la unidad, ha mejorado sus instalaciones y actividades, contando ahora con una operadora penitenciaria que actúa como referente permanente, dándole individualidad a ese sector tan singular. Cabe destacar la tendencia creciente durante 2017, que continua en 2018, al aumento de mujeres y mujeres con niños y niñas dentro de la unidad al punto de superar, en algunos períodos, la cantidad de madres con hijos que aloja la unidad especializada en el país en esta categoría (Nº 9 Molino).

### **Principales problemas a encarar**

Los problemas estructurales del edificio, pese a las mejoras hechas, requieren de recursos externos para su mejora. El cierre de la guardería CAIF, ubicado en el sector femenino (al fondo de la unidad) dejó abierto el problema de la atención de muchos niños de manera que sus madres puedan desarrollar actividades propias durante el día. Hemos recomendado que ese sector femenino tenga una entrada autónoma, cosa muy factible dada su cercanía con la calle exterior.

### **Comentario global**

La unidad, que sigue en pleno proceso de crecimiento institucional, ofrece buenas oportunidades de educación e integración social según lo establecido por las “Reglas Mandela” y la Constitución de la República.



## Unidad N° 21 Artigas (centro)



### Descripción

Es una unidad ubicada en un antiguo edificio de los primeros años del siglo pasado, lo que conspira con su funcionamiento. Tiene varios sectores de pequeñas dimensiones, con muy pequeños patios y casi nulos espacios de convivencia, salvo un espacio común que se usa para actividades y sala de visita, una cancha pequeña y un patio con 4 aulas y salones.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 156

**Nº de internos hombres:** 156

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 226%

**Procesados:** 150 (96%)    **Penados:** 6 (4%)

**Primarios:** 56 (36%)    **Reincidentes:** 100 (64%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 59 (36%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 10**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 7**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 12**

**Total de la población que trabaja: 19 (13%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 1**

### **Elementos para señalar**

La convivencia se encuentra muy limitada por el muy poco espacio existente, el hacinamiento compromete la generación de actividades. También es notorio que hay una gran falta de recursos materiales. Pese a esto, una dirección con fuerte liderazgo ha logrado generar un clima de convivencia positivo, donde los internos tratan de mantener el orden y la limpieza en espacios muy reducidos. Se nota que muchos de los elementos (camas, estantes, puertas) han sido fabricados por los propios internos. Se ha logrado una muy buena cobertura educativa y adhesión de los internos a las actividades que se generan. La dirección tiene un conocimiento directo de los internos y trabaja también con sus familias.

### **Principales problemas a encarar**

El edificio es totalmente inadecuado y sus condiciones edilicias (tanto espacios físicos como instalaciones eléctricas y sanitarias) son totalmente inviables. Es necesario encontrar una alternativa para esta unidad, que pese a las carencias ha logrado desarrollar un buen nivel de actividades.

### **Comentario global**

La unidad ofrece oportunidad de educación e integración social pese a las agudas deficiencias edilicias y hacinamiento existente.





## Unidad N° 22 Rocha



### Descripción

A pocos kilómetros de la ciudad de Rocha, es una unidad de pequeñas dimensiones que sustituyó a la vieja unidad dañada por un incendio en el que fallecieron doce internos años atrás. Tiene acotados espacios educativos y un sector de contenedores. Se han hecho recientes mejoras para contar con salones para actividades. Debido a la poca capacidad no cuenta con pabellón femenino.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 107

**Nº de internos hombres:** 107

**Nº de internas mujeres:** 0<sup>1</sup>

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 116%

**Procesados:** 84 (79%)

**Penados:** 23 (21%)

**Primarios:** 41 (38%)

**Reincidentes:** 66 (62%)

### Actividades educativas

---

<sup>1</sup> En diciembre había 1 mujer trans.

**Personas que realizan actividades de educación formal: 24 (27,3%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 54**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 16**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 41**

**Total de la población que trabaja: 57 (56%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 1**

### **Elementos para señalar**

Es una unidad pequeña con una buena convivencia aunque no ha logrado todavía desarrollar un programa amplio de actividades.

### **Principales problemas a encarar**

Es prioritario aumentar la cobertura educativa y desarrollar programas sustantivos para los internos. Es necesario recurrir proactivamente a los recursos de la comunidad y contar con más intervenciones técnicas.

### **Comentario global**

El centro todavía no tiene suficientes oportunidades socio educativas y de integración social.



## Unidad N° 23 Treinta y Tres



### Descripción

La unidad es vecina de la Jefatura de Policía y está en pleno centro de la ciudad, a pocos metros de la plaza principal. Tiene varios pabellones, algunos con espacios muy acotados. La construcción es vetusta, poco funcional e inadecuada para un centro penitenciario. El estado del edificio también es malo, requiriendo importantes arreglos. Tiene un pequeño sector para mujeres, sin autonomía funcional y de inadecuada ubicación.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 96

**Nº de internos hombres:** 91

**Nº de internas mujeres:** 5

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 127%

**Procesados:** 81 (84%)

**Penados:** 15 (16%)

**Primarios:** 46 (48%)

**Reincidentes:** 50 (52%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 44 (43,1%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 0**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 10**

**Total de personas que reciben peculio: 5**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 48**

**Total de la población que trabaja: 63 (68%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

La construcción del edificio y su pobre mantenimiento, inciden negativamente en las condiciones de vida del lugar. El edificio se llueve y no hay espacios adecuados para actividades socio educativas. Las construcciones que se han ido agregando a la estructura original han quedado injertadas de manera muy poco funcional. La Unidad presenta problemas crónicos de abastecimiento de agua.

### **Principales problemas a encarar**

El nivel de internos que estudian y trabajan es bajo, para las posibilidades que debería tener la unidad por su acotado número de personas alojadas. Es muy pobre el desarrollo de actividades o programas. Parece claro que estando enclavada en pleno centro de la ciudad, debería ser posible contar con el aporte de instituciones locales para el desarrollo humano.

### **Comentario global**

La unidad tiene insuficientes actividades socio educativas y de integración social.



### *Unidad N° 24 Pense, Soriano.*



#### **Descripción**

Ubicada en la localidad de Pense, a unos 15 km. de Soriano, es una cárcel nueva, con varios módulos dispuestos en hilera, con patios internos y un amplio salón de visitas. Entre esos módulos para hombres, existe un sector para mujeres y madres con niños, ubicado en un espacio que le resta autonomía. La unidad cuenta con espacios abiertos para actividades productivas.

#### **Datos Básicos**

**Nº de internos:** 333

**Nº de internos hombres:** 306

**Nº de internas mujeres:** 27

**Nº embarazadas:** 2

**Nº de niños/as:** 4

**Densidad:** 125%

**Procesados:** 304 (91%)    **Penados:** 29 (9%)

**Primarios:** 99 (30%)    **Reincidentes:** 234 (70%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 149 (45,2%)

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** 0

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario:** 1

**Total de personas que reciben peculio:** 0

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado:** 118

**Total de la población que trabaja:** 119 (36%)

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas:** 1

**Muertes no violentas:** 1

**Total muertes:** 2

### **Elementos para señalar**

El clima de convivencia es inestable. Han existido incidentes y también momentos donde la convivencia mejora. La falta de programas técnicos impide dar respuestas sólidas a las necesidades de los internos. El marco edilicio permite un potencial para actividades que no se desarrolla plenamente.

### **Principales problemas a encarar**

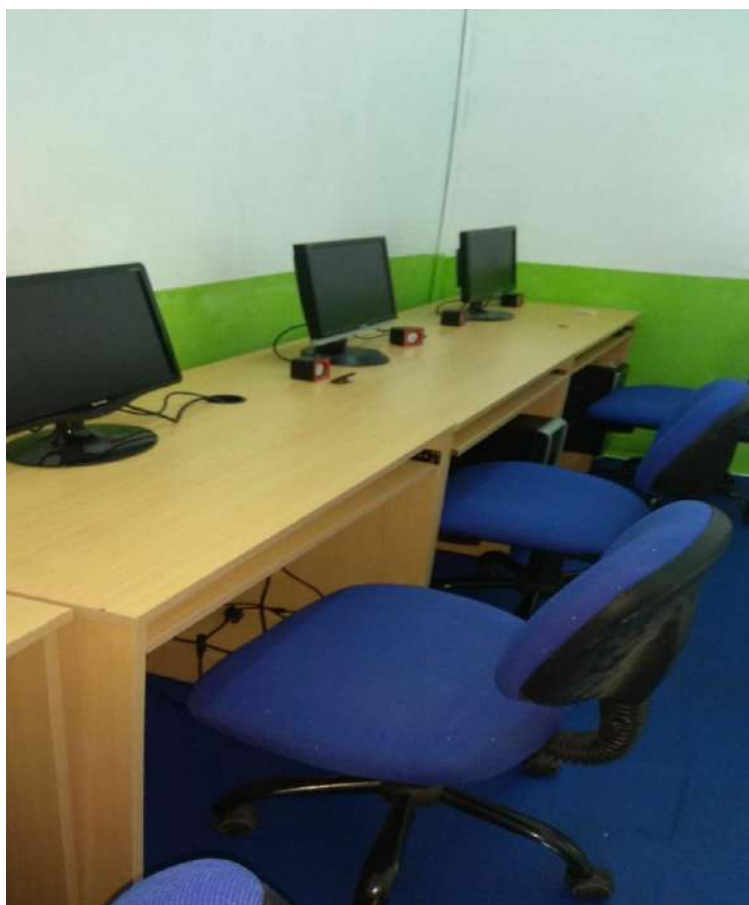
El equipo técnico debe ser reforzado, contando con atención en salud mental y líneas de trabajo con las familias. Se trata de una unidad de seguridad media que recibe variedad de internos/as de la capital y de zonas cercanas. Debe iniciarse un trabajo de vinculación con las familias y la comunidad. El sector femenino debe ser totalmente repensado con una perspectiva de género que permita una intervención integradora. En el espacio destinado no es conveniente el alojamiento de madres con niños en sector contiguo al alojamiento de mujeres que han sido trasladadas en muchos casos de la Unidad 5 (Montevideo) con sanciones y con variedad de perfiles y comportamientos. El sector de ingreso (calabozos) es usado muchas veces ante la falta de técnicos o programas que atiendan problemas de conducta, lo que debe ser revisado. Es necesario recurrir a la comunidad para que favorezca emprendimientos laborales y se generen actividades.

### **Comentario global**

La unidad no ofrece suficientes oportunidades de educación e integración social. Es necesario definir si se ubicarán mujeres con niños que no pueden estar en otras unidades o mujeres que deben cumplir sanciones ya que es muy difícil compatibilizar ambas situaciones en el área destinada a pabellón femenino.



## Unidad N° 25 Flores



### Descripción

Es un centro de muy pequeñas dimensiones, ubicado en el centro de la ciudad de Trinidad que ha logrado mejoras edilicias logrando avances en las condiciones de reclusión.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 39

**Nº de internos hombres:** 39

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 130%

**Procesados:** 34 (87%)

**Penados:** 5 (13%)

**Primarios:** 18 (46%)

**Reincidentes:** 21 (54%)



### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 0**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: s/d**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 0**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 16**

**Total de la población que trabaja: 16 (48%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

Durante 2017 aumentó la cantidad de internos que trabajan y estudian, regularizando los aspectos jurídicos de esas acciones. Es remarcable que muchos internos van al liceo de Durazno a estudiar, yendo y viniendo todos los días. Han aumentado las actividades laborales y culturales, estableciéndose talleres de carpintería, artesanías. Han abierto un taller de informática que ha mejorado el acceso a información de los internos y a su formación laboral. La cárcel es tan chica que los internos salen a realizar deportes a la plaza de deportes e incluso a la piscina de la ciudad, acciones socio educativas y de integración muy destacables.

### **Principales problemas a encarar**

Es necesario que los servicios educativos de la ciudad cubran también a la unidad.

### **Comentario global**

La unidad ofrece pese a su reducido espacio oportunidades de educación e integración social.



## Unidad N° 26 Tacuarembó



### Descripción

El edificio de la unidad, ubicado a pocos metros de la plaza principal de la ciudad, es vetusto, está muy deteriorado y es en estos momentos totalmente inadecuado para cualquier actividad. Consta de varios pabellones en torno a un pequeño patio central, las condiciones de reclusión son muy malas, las instalaciones eléctricas frágiles, los alojamientos pésimos, el ambiente deprimente, el hacinamiento persiste.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 165

**Nº de internos hombres:** 154      **Nº de internas mujeres:** 11

**Nº embarazadas:** 0      **Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 138%

**Procesados:** 133 (81%)      **Penados:** 32 (19%)

**Primarios:** 92 (56%)      **Reincidentes:** 73 (44%)

### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 52 (32,7%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 10**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 0**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 53**

**Total de la población que trabaja: 53 (34%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

Es una unidad donde prácticamente no existen las actividades socio educativas. Es destacable sí el esfuerzo de algunos funcionarios por fomentar el acceso a las actividades educativas, ya que una pequeña aula es el único "pulmón" que tiene la unidad. Los pabellones están deteriorados, las camas y enseres también están en muy malas condiciones y no hay espacio para actividades de tipo alguno. Las mujeres fueron trasladadas a un anexo construido en las afuera de la ciudad, donde las condiciones han implicado una importante mejora además de tener autonomía funcional.

### **Principales problemas a encarar**

El hacinamiento impide el desarrollo de actividades socio educativas. Igualmente, es notorio que no se han desplegado actividades, que no existe equipo técnico y es llamativo que estando sobre la plaza misma de la ciudad no se logre que instituciones locales puedan realizar aportes a la vida social, cultural y deportiva de la unidad, actualmente inexistente.

### **Comentario global**

La unidad no ofrece suficientes oportunidades de educación e integración social.



## Unidad N° 27 “Pintado Grande”, Artigas



### Descripción

Es una unidad rural, que funciona en régimen de “cárcel abierta”, con población mixta, muy integrada a la comunidad, con múltiples actividades productivas (chacra, granja, herrería, gomería) y también un buen espacio para educación.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 26

**Nº de internos hombres:** 18

**Nº de internas mujeres:** 8

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 1

**Densidad:** 81%

**Procesados:** 22 (85%)    **Penados:** 4 (15%)

**Primarios:** 18 (61%)    **Reincidentes:** 8 (39%)

### Actividades educativas

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 0

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** s/d

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 0**

**Total de personas que reciben peculio: 18**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 5**

**Total de la población que trabaja: 23 (96%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

Es una experiencia singular y muy valorable, ya que ha implementado una experiencia con hombres y mujeres privadas de libertad, con muy buen clima de convivencia y generando múltiples proyectos para ampliar su accionar y sus cupos. En la unidad hay múltiples actividades, los alojamientos son muy correctos, el trato personalizado y se mantiene desde la dirección una buena conexión con las familias.

### **Principales problemas a encarar**

Las actividades educativas podrían ser reforzadas y el aula informática, creada para también atender a la población de la zona rural circundante, debería ser re abierta.

### **Comentario global**

La unidad ofrece buenas oportunidades de educación e integración social y presenta interesantes potencialidades para el trabajo con personas privadas de libertad.



## Unidad N° 28 Rivera (chacra)



### Descripción

Es una unidad rural con amplios espacios para la actividad productiva ubicada en las cercanías de la capital departamental.

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 20

**Nº de internos hombres:** 20

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 81%

**Procesados:** 8 (42%)

**Penados:** 11 (58%)

**Primarios:** 10 (50%)

**Reincidentes:** (50%)

### Actividades educativas

**Personas que realizan actividades de educación formal:** 0

**Total de cupos para cursos de educación no formal:** 0

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 1**

**Total de personas que reciben peculio: 17**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 1**

**Total de la población que trabaja: 19 (100%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 1**

**Total muertes: 1**

### **Elementos para señalar**

Se ha logrado un buen clima de convivencia, centrado en actividades productivas rurales.

### **Principales problemas a encarar**

Algunas actividades rurales y productivas, deben incorporarse programas específicos para las realidades de los internos y su futura inserción.

### **Comentario global**

La unidad ofrece suficientes oportunidades de educación e integración social.



## *Unidad N° 29 Florida (Centro y chacra)*



### **Descripción**

La unidad tiene dos locales, uno ubicado en el centro de la ciudad, a pocos metros de la plaza principal y otra sobre la ruta, en los accesos a la ciudad, donde hay un sector masculino (pabellón) y un sector femenino (una pequeña casa).

### **Datos Básicos**

**Nº de internos:** 105

**Nº de internos hombres:** 101

**Nº de internas mujeres:** 4<sup>1</sup>

**Nº embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Densidad:** 117%

**Procesados:** 80 (76%)    **Penados:** 25 (24%)

**Primarios:** 54 (51%)    **Reincidentes:** 51 (49%)

---

<sup>1</sup> En diciembre había 1 mujer trans.



### **Actividades educativas**

**Personas que realizan actividades de educación formal: 54 (56,3%)**

**Total de cupos para cursos de educación no formal: 119**

### **Actividades laborales**

**Total de personas que reciben salario: 3**

**Total de personas que reciben peculio: 8**

**Total de personas que hacen trabajo no remunerado: 50**

**Total de la población que trabaja: 61 (62%)**

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 0**

**Total muertes: 0**

### **Elementos para señalar**

El local ubicado en el centro de la ciudad es totalmente inadecuado, por sus pequeñas dimensiones y por tener sectores en distintos niveles y ámbitos del edificio, lo que dificulta la circulación, la realización de actividades y el uso del poco espacio disponible. Pese a eso, la dirección ha logrado impulsar un muy buen clima de convivencia y enfrentar las dificultades materiales y de espacio con un buen relacionamiento con los internos, que colaboran activamente en el cuidado del lugar. También se ha logrado desarrollar una buena cantidad de actividades socio educativas y ampliado su cobertura. Los acotados espacios existentes dificultan el desarrollo de actividades productivas. La chacra ha mejorado mucho los alojamientos y ha aumentado la cantidad de internos que allí pueden realizar tareas productivas.

### **Principales problemas a encarar**

La unidad tiene una buena relación con la comunidad y logra apoyos que generan actividades sociales y culturales dentro de la unidad. Sin embargo, es notorio que existe un rezago en la atención del sector femenino, donde el nivel de actividades y la generación de proyectos de inserción es muy poca.

### **Comentario global**

La unidad ofrece oportunidades de educación e integración social, especialmente para los varones.