

2023

# INFORME ANUAL **VERSIÓN PRELIMINAR**

Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas



**PARLAMENTO**  
DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO  
PENITENCIARIO

2023



PARLAMENTO  
DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO  
PENITENCIARIO

VERSIÓN PRELIMINAR

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS . . . . .	6
EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO . . . . .	10
ACTIVIDADES REALIZADAS . . . . .	20
EL TRABAJO CON EL PODER JUDICIAL . . . . .	28
MIRANDO PARA ADELANTE: ALGUNAS ACCIONES DE PROMOCIÓN Y MEJORAS IMPULSADAS POR LA OCP . . . . .	44
PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO . . . . .	83
SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO PENITENCIARIO. . . . .	122
PISTAS PARA UN PROYECTO ESTRATÉGICO SOSTENIDO Y SOSTENIBLE DEL SISTEMA DE SANCIÓN PENAL . . . . .	140
CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO . . . . .	149
RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN REFORMA PENITENCIARIA . . . . .	154
UNIDAD POR UNIDAD . . . . .	160

“La manera en que una sociedad trata a sus personas privadas de libertad es uno de los mejores indicadores de su cultura de respeto a los derechos humanos”. Profesor Manfred Nowak, mensaje a la Asamblea General de Naciones Unidas, febrero 2010.

## APERTURA

“¿Otro informe?! Es inútil: nada funciona, nada cambia nada”

“¡No! Muchas cosas están mal, pero muchas cosas funcionan y muchas cosas cambian”

El intercambio, que inicia este capítulo de Apertura del Informe 2023 sobre la situación del sistema penitenciario refleja un comentario escuchado en una rueda de prensa cuando se conoció la presentación de este informe que todos los años, por mandato legal, realiza la Oficina del Comisionado Parlamentario (OCP).<sup>1</sup>

“¿Otro informe? Si nada cambia...”, fue el comentario. Al que agregamos el pensamiento subyacente: “nada funciona”, en el ámbito del sistema penitenciario.

El comentario, que seguramente estuvo presente en otras ruedas y tertulias, tiene un largo – y probablemente fundado- historial. El delito es algo muy amargo y duro, su prevención y tratamiento no está en manos de ciencias exactas (¿Qué ciencia exacta existe para el comportamiento humano?) y las noticias sobre nuevos delitos o hechos violentos, dentro o fuera del sistema penitenciario, son desesperantes, exasperantes y generan la sensación de que no hay avances en el tema.

Uruguay no está solo en eso. En buena parte de los países democráticos del mundo el debate sobre la seguridad pública, la prisión y las reformas penales es muy parecido al que tenemos en nuestra adorada tierra ondulada y moderada. Aún en aquellos países que han sido y son vanguardia en el mundo o referencia cultural para nosotros: Suecia, Noruega, España, Canadá, Estados Unidos y, por supuesto, los países latinoamericanos donde sus ciudadanos y organizaciones pueden expresarse libremente.

Pero el escepticismo sobre el sistema penal, o sea sobre la intervención del Estado para aplicar una sanción por un hecho violento, tiene una larga historia desde que a fines del siglo XVIII se inventó la cárcel moderna. Y no solo está anidado en el debate ciudadano sino también en la investigación y la reflexión de los académicos y los operadores del sistema de justicia.

---

<sup>1</sup> En adelante OCP en este informe, denominación de uso institucional al rol de la figura legal de Comisionado Parlamentario para el sistema carcelario.

Un ejemplo –que se volvió un hito en el debate criminológico- de esta helada interrogante el sentido o sin sentido de luchar por un sistema de rehabilitación lo marcó un estudioso en 1971, Robert Martinson, sociólogo estadounidense nacido en 1927 y muerto en 1979, que en 1974 publicó un artículo académico en la revista “Interés público” llamado “¿Qué funciona? Preguntas y respuestas sobre reforma penitenciaria”. El artículo, que fue empezado por otros autores pero terminado por Martinson, analizaba muchas experiencias y métodos de rehabilitación, y no encontraba un programa concreto que resolviera todas las inquietudes de rehabilitación del autor, y aunque encontraba y describía muchas intervenciones de razonables resultados, no encontraba una terapéutica conclusiva y universal. Por eso, aunque no era su conclusión, ese artículo fue conocido y mal resumido como el artículo criminológico del “nada funciona”.

El propio Martinson trató de levantar el ánimo de criminólogos y penitenciaristas apuntando que su artículo era parte de una búsqueda no terminada, alentando a seguir innovando.

Cincuenta años después de ese “nada funciona”, el “nada funciona” parece ser parte de un “nada cambia” que en tema tan complejo como la rehabilitación penal encuentra un terreno fértil para la desazón. Pero también 50 años de experiencias y de gestión penitenciaria en el mundo muestran que muchas cosas funcionan en la rehabilitación y que es posible bajar la reincidencia en el delito y que personas que tuvieron una vida de violencias pueden construir una nueva vida para sí y con los demás.

Los sistemas de sanción penal son herramientas de política pública para los problemas más severos de la sociedad humana, englobados detrás del molde jurídico del delito y de la mecánica institucional del juicio penal: el abandono, los trastornos de salud mental, las violencias, los consumos problemáticos de sustancias, la soledad, la inadaptación, la desigualdad social y una de sus más duras expresiones, la pobreza extrema y la indigencia, las que afectan gravemente las condiciones de crianza. Son por lo tanto territorios duros y escarpados, donde las malas noticias abundan y generan desesperanza. Pero también son territorios donde la dignidad humana juega batallas fundamentales, que inciden en la vida de muchas personas y como contracara generan ilusión sobre la capacidad de las personas de relacionarse en paz con los demás y construirse una vida digna. Ese es el norte de la tarea.

En nuestro sistema penitenciario hay muchas cosas que están mal y muy mal, de las que da cuenta este reporte. Pero también hay cosas buenas y muy buenas que están pasando, de las que también da cuenta este reporte. Tomando como referencia ambas caras de esta Luna, en este Informe 2023 apuntamos también a repasar algunas de las acciones que en estos últimos 20 años nos dan pistas sobre cómo podría ser un nuevo sistema penitenciario. Porque creemos que es un desafío nacional, requerido de un Plan Estratégico Nacional diseñar un nuevo sistema penitenciario. En efecto, es inviable pensar que podemos seguir aumentando la cantidad de

personas presas y creando más y más infraestructura carcelaria. La cantidad de personas presas cada 100.000 es llamativamente alta para Uruguay y constituye una señal de alarma que debe orientar el complejo debate de fondo. Eso es de imposible o al menos de improbable financiamiento. Pero además es inviable en la práctica. Por esto, también formulamos diversos aportes propositivos que van en la línea de la transformación del sistema: medidas alternativas fuertes y sustantivas, Centros de Integración Social que eviten y complementen las cárceles, revisión de normas y penas, reformulación de la prisión femenina, instauración de un régimen de prisión domiciliaria asistida, nueva institucionalidad del sistema penitenciario, nuevo rol del prestador de salud (ASSE), continuación y avance del trabajo post penitenciario, programas integrales de rehabilitación, involucramiento de la sociedad civil por convenio y mediante contratos de trabajo en la gestión y tratamiento penitenciario.

“Discutimos mucho de rehabilitación, educación y tratamiento. Capaz que es más fácil resumir eso diciendo que la democracia no llegó del todo a las cárceles todavía”, dice el educador Luis Parodi.<sup>2</sup> Y sí, tiene razón. Que la democracia llegue plenamente a la cárcel quiere decir que las personas presas tengan acceso a derechos, que son también sus oportunidades de tener salud, educación, deporte, cultura, familia, trabajo, para mientras “pagan” su deuda con la sociedad y reparan y se reparan de lo que los llevó allí, adquieren elementos para una nueva vida. Que la democracia llegue plenamente a la cárcel también quiere decir que las personas presas, como todos los habitantes del país, asuman que los derechos y las obligaciones van de la mano, que no hay uno sin el otro, y que reclamar el derecho propio está íntimamente ligado a respetar y promover el derecho del otro sabiendo que se tienen obligaciones de respetarlo. Que los derechos humanos son derechos y obligaciones a la vez. Recordemos que uno de los primeros instrumentos mundiales del sistema internacional de derechos humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en 1948, antes que la Declaración Universal, recordaba que las personas también están obligadas a cumplir con los derechos humanos y que eso enriquecía esos instrumentos, señalando en su Preámbulo entre otras cosas que: “El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad”.

Avanzar con la reforma penitenciaria es entonces un desafío para la democracia. Y un desafío que invita a que la democracia llegue también a esos ámbitos para mejor desarrollo y seguridad de la comunidad toda.

---

<sup>2</sup> Luis Parodi, educador uruguayo, estudió en París, fue director de la Unidad 6 Punta de Rieles, actualmente es uno de los encargados del programa “La casa de los sueños y los proyectos”, intervención socio cultural que incluye también a personas sin hogar y egresados del sistema penal.

Señala Kathryn Sikkink: “Los derechos humanos y la democracia están íntimamente relacionados, y hasta ahora en la historia de la humanidad, es difícil tener lo uno sin lo otro. Eso no quiere decir que la democracia conduzca de manera inevitable a los derechos humanos; solo quiere decir que la democracia es una condición necesaria, pero no del todo suficiente, para el progreso de los derechos humanos”.<sup>3</sup>

Este reporte es, al fin, un voto y aporte por la democracia, en todos lados.

Juan Miguel Petit  
Comisionado Parlamentario

---

<sup>3</sup> Kathryn Sikkink, “Razones para la esperanza. La legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro”.

# 1 Presentación y reconocimientos

En las páginas que siguen, de acuerdo con el mandato de la ley 17.684, se reflejan las actividades realizadas por la Oficina del Comisionado Parlamentario y se reportan las condiciones y perspectivas del sistema penitenciario en el año 2023.

Asumimos la tarea como la de un “catalizador” de derechos humanos, donde el diálogo con las distintas contrapartes, la comprensión de los problema y carencias que tienen que suelen ser institucionales, estructurales y de larga data, la empatía y la asertividad<sup>4</sup> en la comunicación, son la base para poder formular recomendaciones eficaces y proponer cambios e innovaciones profundas en el sistema.

La tarea del Comisionado Parlamentario Penitenciario y su Oficina tiene por norte la «promoción de los derechos de las personas privadas de libertad». Con esa meta presente, la Oficina recibe planteos y denuncias de personas privadas de libertad, sus familiares o allegados y de terceras personas o instituciones. Asimismo, durante las visitas que se realizan a las 26 unidades penitenciarias del país, al Centro de Derivación y Diagnóstico, al Hospital Penitenciario en Saint Bois y al Anexo de Salud Mental en la ex Cárcel Central, se detectan situaciones o se reciben planteamientos que activan intervenciones, solicitudes de información, recomendaciones o en algunos casos relevamientos más vastos.

En todos los planos, asumiendo la promoción de derechos humanos como un mandato de servicio basado en una activación de mecanismos jurídicos para pasar de condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas, nos esforzamos en recabar la más amplia información y escuchar todas las voces o campanas involucradas. A partir de eso, realizamos planteos, recomendaciones programáticas a las autoridades ejecutivas, asesoramos y planteamos propuestas al Parlamento Nacional o elevamos acciones al Poder Judicial.

Con el espíritu de recorrer el camino del intercambio con todos los actores para ilustrar nuestras intervenciones es que, por ejemplo, realizamos «mesas de diálogo» con autoridades del sistema penitenciario, jueces, fiscales y representantes locales, sobre la realidad de unidades penitenciarias del interior del país. En nuestras visitas, es de rigor hablar mucho con los internos y también con funcionarios en sus diversos roles. En algunos casos, propiciando mediaciones y fomentando que el diálogo y la resolución de conflictos sea lo más eficaz y armoniosa posible.

---

<sup>4</sup> Desde la OCP tratamos de tener un eje asertivo de comunicación, esto es, aportar nuestro punto de vista basado en evidencia, informaciones o testimonios, y también nuestras propuestas de reforma, asumiendo que somos un actor más y que agregamos ladrillo a ladrillo lo que debe ser una construcción institucional conjunta, lo que en nada quita que muchas veces también debemos realizar intervenciones más intensas y frontal como cuando realizamos denuncias de violencia institucional, recursos de habeas corpus o judicializaciones.

También nos hacemos preguntas sobre la génesis del delito, su prevención y tratamiento, y muy en particular, sobre cómo las políticas sociales públicas pueden, en un proceso de crecimiento del desarrollo humano, evitar —con una buena provisión de oportunidades sociales— la transgresión y la violencia. Esto apunta a las condiciones de crianza, los procesos de socialización, la instalación en el territorio y en las comunidades de servicios sociales adecuados a los más vulnerables, y a las políticas generales de educación, salud, trabajo y familia. Todo lo anterior supera, por supuesto, la acción específica de monitoreo y promoción de los derechos humanos en el sistema de privación de libertad. Pero, a partir del estratégico punto de observación en que nos coloca la tarea, nos ha parecido que también, desde la información que aporta nuestra mirada, podemos recoger elementos útiles para nuevos diseños de política social.

Mucho agradecemos a las personas privadas de libertad y sus familias que se acercan a nosotros y nos cuentan su vida, sus problemas, su pasado y su deseo de tener un futuro mejor. La confianza que depositan en nosotros nos moviliza y nos compromete a trabajar de la mejor manera posible. Creemos que es un hecho notable de la democracia uruguaya que muchas de las personas más desfavorecidas de la sociedad, encuentren en el Parlamento un espacio donde encontrar asistencia y diálogo sobre la situación que viven.

Nuestro reconocimiento y agradecimiento —más allá de las obligaciones legales en la materia- la apertura con que somos recibidos en las diversas unidades penitenciarias y la prontitud con que habitualmente —positivamente o no- son respondidos nuestros planteos o sugerencias, también la transparencia con que se nos notifica de las novedades diarios, los datos estadísticos disponibles y la accesibilidad a todas las unidades. También valoramos mucho el diálogo — en el que venimos mejorando mucho- que mantenemos con SAI PPL de ASSE.

Agradecemos también la confianza —y aliento muchas veces— que nos transmiten muchas personas. Como oficina parlamentaria, trabajamos para todas las bancadas, recibimos situaciones que nos llegan de todas ellas y también las asesoramos cuando nos acercan interrogantes sobre el sistema penitenciario. Nuestra Oficina asume la responsabilidad de consolidarse técnicamente para dar una respuesta sólida a todos los planteos que nos llegan. Sabemos que se puede estar de acuerdo o no con nuestras recomendaciones, pero todos saben que las hacemos con neutralidad política y enorme compromiso ético con el mandato de derechos humanos recibido. Así, en la Comisión de Seguimiento Bicameral Carcelario, tenemos un ámbito de trabajo y una muy relevante caja de resonancia política sobre los temas penitenciarios, que coloca al Parlamento en un lugar estratégico para la generación, ya no solamente de normas jurídicas, sino también de contenido programático para la política pública y de contralor del cumplimiento de la normativa internacional y nacional en la materia. También es un gusto comparecer en diversas Comisiones que han solicitado nuestra opinión o a las que hemos concurrido a plantear inquietudes: la Comisión de Salud de Diputados, la Comisión de

Constitución y Códigos del Senado, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. En una democracia, el Parlamento es el espacio donde se expresa la voluntad y representación de toda la ciudadanía, siendo, por eso, el ámbito natural tanto para el debate como para la búsqueda de soluciones y líneas de innovación, en esta y en todas las temáticas.

Nuestro agradecimiento a la presidenta de la Asamblea General, escribana Beatriz Argimón, por su constante apoyo a la tarea de nuestra Oficina y a su trabajo de coordinación con todas las bancadas. Su apoyo ha sido fundamental para impulsar la institucionalización de nuestra Oficina en las normas presupuestales y en el funcionamiento administrativo interno, lo que impacta directamente en la mejora de nuestra capacidad de acción sustantiva. También ha sido una fuente de consulta y orientación para la gestión de nuestras inquietudes institucionales dentro del Parlamento.

Agradecemos a todos los que, integrando los diversos servicios técnicos y administrativos del Parlamento, colaboran con nuestra tarea, y son nuestros colegas y parte del resultado de esta: la Comisión Administrativa y su secretario, Fernando Perdomo; el Servicio de Fotoduplicación y Reprografía; la Dirección de Informática Parlamentaria; el Área de Construcción de Software, y a todo el personal de apoyo que hace posible los resultados.

Agradecimiento especial a un maestro inspirador: el profesor Manfred Nowak del Instituto Boltzmann de Derechos Humanos de Austria, con cuyo consejo contamos siempre, a veces desde el viejo continente, pero también tuvimos el gusto en 2023, de conversar largamente con él en oportunidad de que presentara en el Palacio San Martín su Estudio Mundial sobre la Justicia Juvenil, encargado por Naciones Unidas.

Nuestras gracias también a Procuración Penitenciaria de Argentina, muy estimados «hermanos mayores» por su recorrido y desarrollo: en 2023 realizamos dos misiones de intercambio donde 5 técnicos de nuestra Oficina trabajaron en la Procuración analizando sus sistemas de información, prácticas de monitoreo y protocolos de trabajo. Vale en eso, también, agradecer el apoyo para esas misiones de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) de Presidencia de la República, en el marco de sus acuerdos de cooperación regionales. Agradecemos el apoyo del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay y sus agencias, muy en particular al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Hemos avanzado mucho en el trabajo en el terreno con la Institución Nacional de Derechos Humanos y su Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, habiendo realizado monitoreos conjuntos en el área de la salud mental. Y tenemos en agenda nuevas visitas y acciones.

Otros apoyos importantes para la OCP son el Departamento de Sociología de Facultad de Derechos y Ciencias Sociales, la cátedra de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, que orienta el profesor Juan Ceretta, con la cátedra de Medicina Legal y Forense de la Facultad de Medicina orientada por el Dr. Hugo Rodríguez, con el

Instituto de Derecho Penal, que orienta el Profesor Germán Aller, con la Universidad CLAEH y su Proyecto Crisálidas, con el equipo de posgrado de la maestría en Gestión de Conflictos, Negociación y Mediación de Conflictos de la Universidad Católica del Uruguay y con varias organizaciones de sociedad civil.

Valoramos y agradecemos los diálogos que tenemos con Amnistía Internacional, la Fundación Zelmara Michelini, la organización Nada Crece a la Sombra y la organización de familiares de personas privadas de libertad, Familias Presentes, esperamos seguir en contacto.

Muy importante ha sido –y lo sigue siendo- el trabajo conjunto con la Escuela de Nutrición de la Universidad de la República, lo que nos ha permitido realizar un trabajo profundo el análisis de la calidad y cantidad de la alimentación, y de sus procesos de producción y distribución, en varias unidades penitenciarias.

Hay personas que son, en los hechos, “asesores inspiradores” de la Oficina, con ellos dialogamos, discutimos, nos auto cuestionamos, pensamos en proyectos y en futuros. Fundamentalmente: nos acompañan, nos enseñan y nos ayudan a pensar y ampliar la mirada más allá del rol institucional que ocasional de cada uno: Luis Parodi, Ana Vigna, Cecilia Michelini, Germán Aller, Juan Ceretta, Serrana Mesa, Hugo Rodríguez, Sylvia Gari. Un honor para toda la Oficina recibir sus ideas.

Redondeamos nuestra gratitud a tantos, con un agradecimiento especial, que une a todos y pone el foco en quien desde 2015 ha dado a nuestro mandato fuerza, fe y aliento constante para seguir andando: Belela Herrera. Belela Herrera es una referente de los derechos humanos, un orgullo nacional, cuya huella nos orienta: mucho agradecemos sus comentarios, sus llamados y mensajes por wasap cuando nos ve en la tormenta, su ilusión en el ser humano.

Como titular de esta Oficina, mi agradecimiento a todos los que hacen posible que exista esta Oficina. Los colegas, entregados con entusiasmo en la tarea, nos recuerdan todos los días que nada de esto sería posible sin un equipo amalgamado y con un plan estratégico común. Gracias por el trabajo y felicitaciones por la tarea y el ánimo durante 2022 a Graciela Riephoff, siempre sorprendentemente brillante, íntegra y generosa Coordinadora Técnica de la Oficina, y a todo el potente y comprometido equipo que conformaron en 2023 Santiago Sosa, Estefanía Lodolini, Stella Malaguez, Silvia Sturla, Virginia Rivero, Leandro Blardoni, Alejandro Bonanni, Mariana Iglesias, José Pedro Rossi, Patricia Bancho, Laura Cotel, María del Carmen Fajardo y Sylvia Gari. Muchas gracias también a Gimena Ouviaña, Leticia Keuroglán y Ana Vigna que, mediante convenio con la Facultad de Ciencias Sociales, son hasta ahora parte integrante de la Oficina.

En las páginas que siguen, nuestro aporte a partir de lo registrado, vivido y pensado en 2023.

Juan Miguel Petit Comisionado Parlamentario

## 2. El foco y la modalidad del trabajo

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

La ley 17.684 (art. 2) establece al Comisionado las atribuciones de: promover los derechos humanos, solicitar información a las autoridades, formular recomendaciones, recibir denuncias, realizar inspecciones con o sin aviso previo, preparar estudios e informes, pedir informes a organismos públicos u organizaciones vinculadas al tema, rendir un informe anual a la Asamblea General, hacer informes extraordinarios si las circunstancias lo ameritan, interponer recursos de *habeas corpus*, hacer denuncias penales y cooperar con los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.<sup>5</sup>

El amplio mandato dado por el legislador refiere también a la «supervisión de la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso y liberado» (ley 17.684, artículo 1), lo que implica una tarea que incluye a todas las políticas sociales en cuanto refieren a la ejecución penal y todas las personas concernidas en ella.

El legislador dio singular peso a las recomendaciones del Comisionado, señalando que, si bien estas no son obligatorias, «la autoridad administrativa a la cual se dirige deberá, dentro de los 30 días de notificada de las mismas, dar respuesta por escrito, particularmente por las razones que le asisten para no seguirlas».<sup>6</sup>

Asimismo, la ley orgánica del Comisionado hizo énfasis en la obligación de la Administración en suministrar la información que se solicite a los efectos de cumplir con el mandato asignado. Para ello, el artículo 5 de la referida norma señala que: «Los servicios administrativos encargados de los establecimientos de reclusión están obligados a auxiliar y colaborar con el Comisionado Parlamentario en sus investigaciones, inspecciones o pedidos de

---

<sup>5</sup> Ley 17.684, art. 2 incisos A al K.

<sup>6</sup> Ley 17.684, art. 4.

informe». Para los casos que exista obstrucción o negación de su función, el artículo 13 establece que:

La negativa de los funcionarios o sus superiores a remitir los informes que se les soliciten o la falta de colaboración en la asistencia o auxilios solicitados en forma, podrán ser consideradas actitudes entorpecedoras en el normal funcionamiento de los cometidos del Comisionado Parlamentario. En este caso, el Comisionado Parlamentario notificará a la autoridad máxima competente que de no acceder a lo solicitado en un plazo de 15 días podrá levantar la reserva de las actuaciones.

Agregándose, en el artículo 14 que:

El funcionario que obstaculizare la investigación mediante la negativa de contestar los informes o no facilitara el acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación, incurrirá en el delito previsto en el artículo 164 del Código Penal (omisión contumacial de los deberes del cargo).

La tarea del Comisionado Parlamentario tiene como estándar normativo 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, son de particular relevancia las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (más conocidas como «Reglas Mandela»), 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 pretendan relevar —muertes en custodia, actividades socioeducativas, salud, convivencia, etcétera—, elaboramos diversos cuestionarios para guiar el trabajo de registro en los centros penitenciarios.

Asimismo, trabajando desde una perspectiva de derechos humanos y género, en nuestra Oficina ponemos en práctica y también difundimos las «Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes» (conocidas como «Reglas de Bangkok»). Estas son una referencia normativa clave para un nuevo modelo de rehabilitación para mujeres en conflicto con la Ley, aprobadas en diciembre de 2020 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Además, como eje programático, también tenemos presente la Declaración de Kioto del 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre la «promoción de la prevención del delito, la

justicia penal y el estado de derecho: hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Este documento señaló, entre otras cosas, la necesidad de:

Promover un entorno de rehabilitación en los centros penitenciarios, incluso mediante la formulación y la ejecución de programas de tratamiento eficaces basados en una evaluación individual de las necesidades y los riesgos de los delincuentes, y a proporcionar acceso a formación profesional y técnica y a programas educativos para desarrollar las aptitudes necesarias para la reinserción.

El citado documento también apuntó a la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de justicia penal y el reto de afrontar las vulnerabilidades de los niños y jóvenes en contacto con estos. El documento, que marca rumbos de la comunidad internacional en la materia, con base en evidencia científica sobre qué funciona y qué no funciona en la ejecución penal en el mundo, también anotó la necesidad apremiante de promover «la aplicación práctica de las disposiciones pertinentes de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), así como las “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad de las mujeres” (Reglas de Bangkok)». Además de «adoptar medidas para hacer frente al hacinamiento en los centros de detención y aumentar la eficacia y mejorar la capacidad en general del sistema de justicia penal, incluso considerando el uso de alternativas a la detención preventiva y las penas privativas de libertad, teniendo debidamente en cuenta las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)». <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Declaración de Kioto sobre la promoción de la prevención del delito, la justicia penal y el estado de derecho, hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Marzo, 2021.

## **Ampliación del mandato legal de la OCP**

La Ley 20.212 de diciembre de 2023 fortaleció las competencias del Comisionado Parlamentario en varios aspectos, introduciendo cambios en su ley orgánica la No. 17.684. Por un lado estableció, en su art. 656 que la OCP podrá “Promover ante las autoridades administrativas y ante el Poder Judicial la formulación e implementación de Planes Individuales de tratamiento según lo establecido por las “Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos – Reglas Nelson Mandela” para toda persona sometida a sanción penal. Esto fortalece la posibilidad de pedir, por varias vías, que las personas presas tengan un plan o agenda de tratamiento para así progresar en su estadía en prisión o bajo medidas alternativas.

Asimismo, en su art. 599, la Ley 20.212 estableció que el Comisionado Parlamentario podrá “Acceder a la carpeta investigativa de la fiscalía en los casos que actúe como denunciante en relación a personas privadas de libertad”.

Además, y dando cierre a un debate de años en torno al imprescindible acceso de la OCP a las historias clínicas de los internos a los efectos, obvios, de promover sus derechos, el art. 599 de la referida ley también autorizó a la OCP a: “Consultar y estudiar las historias clínicas de las personas privadas de libertad que autoricen su acceso y en el caso que dichas personas hayan fallecido, también poder hacerlo a los efectos de analizar el contexto y causas de su deceso”.

Se trata de normas que dan nueva fuerza al mandato de promoción de derechos humanos del Comisionado Parlamentario y sus facultades de denunciar hechos de apariencia delictiva y realizar el seguimiento de los mismos. Por un lado, promover Planes de tratamiento es uno de los ejes centrales a promover par aun nuevo sistema penitenciario. Y por otro lado, que se haya clarificado el derecho a acceder a la historias clínicas, que para la OCP era claro que ya existía como facultad natural concedida por las normas que establecen que la misma es de propiedad del paciente, pero sobre cuyo acceso existía un diferendo con ASSE que duró los tres últimos años, no solo resuelve el punto sin que abre un nuevo camino de promoción de derechos y de transparencia en el sistema.

## **Acción y prevención, situación global y casos individuales**

La ley 17.684, norma pionera en el país en materia de creación de «mecanismos *ombudsman*» para la promoción de los derechos humanos, establece, en sintonía con los Principios de París de

1991,<sup>8</sup> en su artículo 20, que: «El Comisionado Parlamentario no estará sujeto a mandato imperativo, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad debiendo desempeñar sus funciones con plena autonomía, de acuerdo a su criterio y bajo su responsabilidad».

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) y de promoción (generando conocimiento, sensibilización, educación en derechos humanos y judicializando los casos cuando la situación lo amerite —*habeas corpus*, acción de amparo, denuncia penal—).

La ley 17.684, de agosto de 2003, carta orgánica del Comisionado Parlamentario, establece en su artículo 1 que su cometido principal es «asesorar al Poder Legislativo en su función de contralor del cumplimiento de la normativa constitucional, legal y 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».

Tal como lo establece la ley 17.684, las herramientas para el trabajo del Comisionado son las típicas de los mecanismos *ombudsman* (mediación entre la ciudadanía y la Administración): solicitud de información, presentación de denuncias (judicialización de los casos), planteo de recomendaciones, relacionamiento interinstitucional con las partes involucradas, presentación pública de informes.

Es a partir de estas herramientas y de la interlocución con diversas contrapartes institucionales y sociales que el Comisionado Parlamentario trabaja para que el Parlamento tenga una importante presencia en un tema de alta sensibilidad, asesorándolo —en sus diversas Comisiones— en su función de contralor y trazando líneas para la construcción de políticas públicas. También asesorando al Parlamento cuando existen leyes que refieren a sanciones penales, mecanismos procesales o aspectos que impacten en el sistema penitenciario.

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,

---

<sup>8</sup> Los Principios de París son un conjunto de principios y pautas elaborados en un taller internacional convocado por el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas para definir la esencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: entre otras cosas, refieren a la necesaria independencia formal y funcional, pluralismo, recursos adecuados y libertad para abordar los temas. Estos principios se consideran orientadores de todo mecanismo de protección de derechos humanos, de monitoreo y con el rol de *ombudsman*, o sea, de intermediar entre la Administración y los ciudadanos con derechos vulnerados o no reconocidos.

inhumanos o degradantes<sup>9</sup>, que fue ratificado por Uruguay en 2005. La ley 17.684 fue aprobada el 14 de agosto de 2003, dando al Comisionado Parlamentario todas las atribuciones típicas de un «mecanismo nacional de prevención de la tortura»: independencia funcional, idoneidad técnica, visitas periódicas a centros carcelarios, recepción de denuncias y formulación de recomendaciones, acceso a toda la información relativa a las personas privadas de libertad, acceso a todas las cárceles y sus instalaciones.

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

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

Uruguay, en materia de supervisión parlamentaria del sistema penitenciario, sin dudas, ha sido pionero en el mundo. Casi en el mismo momento en que se creaba el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura por las Naciones Unidas, en Uruguay ya nacía el Comisionado Parlamentario, con un foco casi idéntico que el de los mecanismos nacionales de prevención, con la misma naturaleza y objetivos: monitorear una de las áreas más sensibles para los derechos humanos, la privación de libertad.

La creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), por ley 18.446 del 24 de diciembre de 2008, con mandatos de promoción y protección de los derechos humanos en todas las áreas, cuya ley de creación establece que «tendrá la función de mecanismo nacional de prevención de tortura», implica que el país tenga dos organismos parlamentarios con mandato en el monitoreo de derechos humanos en las cárceles.

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

---

<sup>9</sup> El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, en su artículo 3, señala que: «Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes».

Está totalmente claro que la ley que crea la Institución Nacional de Derechos Humanos establece que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura es una función de esa Institución, y no un organismo *per se*. Se sumó a la misma función que ya realizaba, en lo referido al ámbito de la ejecución penal, el Comisionado Parlamentario, incluyendo algunas dimensiones que este, fundamentalmente por razones operativas, no realizaba (infancia, comisarías, salud mental).

Parece claro que los MNP en su origen, como mecanismos tendientes a prevenir y catalizar cambios de manera dialogante, refieren a actividades que no involucran acciones individuales o denuncias formales ante la Justicia y se concentran en las condiciones generales de privación de libertad que pueden degenerar en malos tratos. El Comisionado Parlamentario cubre, en lo penitenciario, todas esas tareas. O sea, trabaja tanto en la prevención general —sin referencia a casos concretos de vulneración de derechos— como también movilizándolo administrativamente o judicialmente casos concretos, personas con nombre y apellido con vulneraciones. Ciertamente es que los diversos MNP del mundo han desarrollado variadas experiencias, a veces netamente preventivas sin accionamiento de casos individuales y, otras veces, también realizando acciones formales específicas para casos individuales.

En los hechos, en el trabajo práctico y en la atención concreta de situaciones donde existe negación de derechos (caso individual) o contextos adversos (malas condiciones favorecedoras de malos tratos),<sup>10</sup> el Comisionado Parlamentario tiene también la naturaleza de un mecanismo nacional de prevención de la tortura. En algunos casos, según las circunstancias, los contextos y la situación de los denunciantes o el panorama de los derechos en riesgo, actúa en modo preventivo, planteando situaciones generales, contextos críticos o procesos que ponen en jaque la integridad de los derechos, sin hacer planteos individuales. En otros casos, se interviene sobre esas situaciones de casos individuales, de personas identificadas con sus derechos afectados, y se trabaja sobre estas e, incluso, se realizan accionamientos formales ante la Administración o ante el Poder Judicial (acciones penales, solicitud de intervención de la Justicia de Ejecución, *habeas corpus*, etcétera).

Es clara la distinción entre «modo preventivo» y «modo reactivo/caso individual». También es claro que cada mecanismo nacional de prevención en el mundo, ante la amplitud conceptual y operativa dada por el Protocolo Facultativo contra la Tortura, y así lo señala la Asociación de Prevención de la Tortura<sup>11</sup>, debe darse su propia forma. Para ello debe tener en cuenta, sin alterar las líneas de autonomía y competencia técnicas fijadas por los Principios de

---

<sup>10</sup> A veces se habla también de acciones reactivas cuando el organismo reacciona ante una denuncia concreta (caso individual) y realiza acciones, o acciones proactivas (sin referencia a un caso individual) cuando el organismo actúa sin esperar denuncia e interviene haciendo planteos sobre una situación general de riesgo para observancia del combate a la tortura y otros tratos inhumanos.

<sup>11</sup> Ver *APT Guide. Establishment and designation of National Preventive Mechanisms*.

París, los recursos disponibles, la mejor manera de usarlos según las características institucionales nacionales y conformar un dispositivo eficiente y legitimado. Su mejor legitimación en una democracia es la fuente parlamentaria de su nominación y creación. En la tarea debe tenerse cuidado en las dos formas de actuación, proactiva y reactiva, sabiendo también que, en muchos casos, la división conceptual de ellas ante la realidad concreta es imposible y, más aún, pensando en el accionar de organismos nacionales con fuerte interacción con los actores institucionales locales.

Teniendo presente esta actuación bimodal del Comisionado Parlamentario y que el propio Protocolo Facultativo contra la Tortura (ratificado por Uruguay y que instituyó los «mecanismos nacionales de prevención de la tortura») establece que puede haber varios dispositivos de este tipo en los países, creemos que en Uruguay hay un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura plural, llevado adelante por el Comisionado Parlamentario y la Institución Nacional de Derechos Humanos, que se gestiona mediante articulación entre ambas partes.

Diariamente la Oficina del Comisionado Parlamentario actúa como mecanismos nacional de prevención: alerta a las autoridades sobre situaciones de riesgo, alerta sobre situaciones estructurales y de gestión que pueden desembocar en malos tratos o torturas, promueve mesas de diálogo para prevenir violencias y malos tratos, participa de capacitaciones del personal y talleres de sensibilización y realiza visitas con observaciones y recomendaciones discretas o reservadas a los efectos de que las situaciones sean revisadas en breve, todo ello actividades constitutivas de la esencia de los mecanismos de prevención creados por el sistema internacional, tanto para la esfera internacional como para los dispositivos nacionales. Diariamente la Oficina del Comisionado Parlamentario realiza actividades de promoción – planteos públicos, notas a las autoridades, declaraciones públicas- que refieren a situaciones detectadas en sus actividades de monitoreo o supervisión, lo que en algunos casos incluso llegan al Poder Judicial. Parece claro que la lógica de los mecanismos internacionales de prevención – incursionar en las situaciones más duras para provocar cambios pero evitando la imposibilidad de acceder a ella, para lo cual se crearon mecanismos alternativos a la denuncia individual y pronta de una situación concreta- es diferente de los mecanismos nacionales. Es claro que en un país de las características del Uruguay, el organismo parlamentario que inició la historia institucional de los ombudsmen en el país, siendo su especialización la promoción de derechos humanos en el sistema penitenciario, cumpla ambas funciones y tareas, ya que como todo organismos es natural que realice tareas y funciones de modalidades diferentes, unidad por un mandato y el mismo cuerpo ético y normativo. La existencia de otro organismo también con tareas preventivas, no debería ser un problema sino una solución a muchos problemas, dada la complementariedad posible y el amplio campo de trabajo conjunto ante una realidad tan compleja como desbordante. En 2023 podemos decir que la articulación en Uruguay entre la

OCP y la Institución Nacional de Derechos Humanos y su modo de actuación como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, constituye una buena práctica que arroja fértiles conclusiones para estos novísimos dispositivos de humanización.

El acuerdo de trabajo con la INDDHH es muy útil. Se nos derivan denuncias y casos individuales, y también, desde el MNP<sup>12</sup> se hacen valoraciones preventivas generales de las unidades que mucho aportan al conocimiento de la realidad y prevención de problemas. Asimismo, el trabajo conjunto acordado permite intercambiar información, discutir perspectivas sobre los problemas y realidades presentes y, en algunos casos, también realizar estudios o intervenciones parcial o totalmente conjuntas.

En todo caso, es muy grande el trabajo de promoción de los derechos humanos que se requiere para que el sistema penitenciario uruguayo alcance el nivel de eficiencia y calidad de rehabilitación que mandan las normas, por lo que hay muchas tareas y espacio para muchas instituciones. La INDDHH cumple una importante función en la protección de los derechos humanos; y contar con su aporte al tema, de manera articulada, coordinada y dialógica —siendo ambas instituciones agencias del Parlamento, al cual rinden cuentas y el cual las nombra— es una peculiaridad y una buena práctica de accionar institucional del país, en sintonía con las metas comunes. Por su parte, la Oficina del Comisionado Parlamentario es la unidad del Parlamento especializada en el tema penitenciario, tanto en lo que refiere a las medidas privativas de libertad (cárceles) como las denominadas medidas alternativas (no privativas de libertad).

Hay una constante colaboración e intercambio de información con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y su área Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Es de fundamental importancia la coordinación de estos dispositivos. La firma de un Acuerdo de Cooperación entre ambas instituciones parlamentarias hace unos años dio pie a que en 2023 se avanzó mucho más en la cooperación, cada organismos con su especialización y cultura institucional pero sumando y complementando esfuerzos y recursos —que siempre son pocos— para analizar situaciones del mandato y preocupación de ambas. Así, se realizó un trabajo conjunto de relevamiento de la Unidad No. 5 de Mujeres en Colón, en especial en su 5º Nivel y en su atención de salud mental, que terminó con un documento y un diálogo institucional sustantivo con las autoridades que fue seguido luego de cambios positivos en la gestión y atención sanitaria. Asimismo, la Institución Nacional de Derechos Humanos, desde su área de denuncias, remite a la Oficina del Comisionado Parlamentario las situaciones individuales de denuncias que le llegan, manteniéndose un intercambio de información sobre estos posteriormente.

---

<sup>12</sup> Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos.

Una muestra de la fuerte cooperación entre la Institución Nacional de Derechos Humanos y la OCP fue la rápida reacción conjunta ante el gravísimo incendio que costó 6 vidas en el Módulo 4 del COMCAR, ocurrido el 28 de diciembre de 2023. Además de realizar una declaración conjunta y de realizar un seguimiento de los hechos, se inició un proceso de intercambio creando una mesa interinstitucional para elaborar un documento con ejes para la transformación del sistema penitenciario.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Sobre el hecho, además de constituirse el comisionado en el lugar en la noche de los hechos, la OCP realizó un documento con 22 recomendaciones e instaló un instancia de promoción de derechos con los delegados del módulo donde ocurrió el insuceso.

### 3. Actividades realizadas

#### La gestión interna

En 2022 se siguió avanzando en la implementación del Plan Estratégico 2021-2025, elaborado en 2021, basado en cuatro ejes estratégicos y utilizado por referencia para la gestión de la oficina con base en líneas rectoras, con acciones planificadas y resultados esperados, con sus respectivos medios de verificación para el período señalado. El sentido del Plan Estratégico es lograr que la Oficina no sea solamente un lugar de denuncia y de solicitudes de orientación y asistencia, sino también un espacio de investigación e intercambio para la formulación de políticas públicas referidas a la privación de la libertad y a dimensiones vinculadas a esta (exclusión social, crianza, salud mental, consumos problemáticos, empleo, integración social).

Siguiendo los ejes estratégicos, se pusieron en práctica algunas de las siguientes acciones:

1. **Fortalecimiento de la gestión, el método de trabajo y la capacidad de respuesta de la Oficina del Comisionado Parlamentario.** Se impulsó la creación de cargos propios dentro de la Comisión Administrativa del Parlamento para consolidar la existencia de la Oficina iniciándose su proceso de concurso, se realizó un ciclo de capacitación sobre consumo problemático de sustancias con la organización Ser Libre.;
2. **Mejora de los instrumentos de monitoreo y la promoción de derechos humanos del sistema penitenciario y de penas alternativas.** Se difundió y trabajó en encuentros y mesas de diálogo con contrapartes (Jueces de Ejecución, Defensa Pública, Fiscalía y organismos ejecutivos) el «Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación».
3. **Promoción de un modelo de ejecución penal para las mujeres privadas de libertad en el sistema carcelario o con penas alternativas, basado en la perspectiva de género y de derechos humanos.** Se presentaron diversos trabajos con las contrapartes de la Oficina mostrando el crecimiento de la población femenina a mayor ritmo que la masculina y su particularidad vulnerabilidad, y se promovieron reformas legislativas que aún están siendo tramitadas.
4. **Promoción de la atención de salud mental y las adicciones con programas integrales que acompañen la trayectoria de las personas durante la ejecución penal y luego de reinsertarse plenamente a la sociedad.** Se trabajó en la detección de casos de personas afectadas de salud mental y con consumo problemático de sustancias, iniciándose una línea de trabajo en el tema y complementando los planteos

a las autoridades ejecutivas con acciones judiciales solicitando acceso al derecho al tratamiento en casos concretos ante los Juzgados de Ejecución y Vigilancia.

La Oficina siguió trabajando organizada en áreas temáticas transversales, a los efectos de lograr intervenciones más consistentes y con mayor impacto. Además del equipo de **Planificación**, el **Área de Estadísticas y Auditorías** se enfocó en el manejo de información cuantitativa y cualitativa sobre el sistema penitenciario, afinando nuestro registro de denuncias y en la digitalización de los casos atendidos, lo que es una herramienta muy importante para la tarea. El **Área de Legales** se ha fortalecido en su rol de judicializar muchas situaciones y mantener un trabajo en común con el poder judicial. El **Área de Educación y Promoción** en 2023 continuó trabajando sobre la educación en cárceles, realizando el monitoreo de los procesos educativos y de la implementación de cupos educativos, dando pie también a una actividad de *advocacy* con el Ministerio de Educación y el CODICEN, proponiendo nuevas asignaciones de equipos docentes a las unidades penitenciarias, tema que sigue pendiente de concreción. Se siguieron realizando talleres de derechos humanos en varias unidades, utilizando esa metodología como monitoreo participativo, donde delegados de internos reciben una formación básica de la perspectiva de derechos humanos y realizan acciones de promoción, diálogos con las autoridades y detección de problemas y derechos vulnerados. El **Área Social** avanzó en la reflexión sobre la conexión de la privación de libertad con las políticas sociales, aumentando el diálogo interinstitucional con el Ministerio de Desarrollo Social y siguiendo de cerca las actividades para los liberados.

En 2023 seguimos trabajando con el **Registro de Violencia Institucional**, el cual, con base en un Protocolo de Actuación, comenzó a registrar las situaciones de violencia protagonizadas por los funcionarios, tanto referidos a situaciones emergentes (golpizas, abusos, malos tratos verbales) como a prácticas instaladas (discriminaciones, negación de derechos, prácticas abusivas, negación de normas y protocolos internos), ya fuera sobre las personas privadas de libertad como sobre sus visitantes. Muchas veces, estas situaciones no quieren ser denunciadas ante la autoridad administrativa o, aún menos, la judicial. Así, la Oficina intenta poner en el radar estas situaciones con denuncias que pueden hacerse con reserva de identidad, donde los datos de la persona quedan en poder de la Oficina y, si bien esa persona no hace formalmente la denuncia, la Oficina trabaja con la situación planteada y sigue interactuando con el denunciante sobre el avance de la situación.<sup>14</sup> Se avanzó con la Institución Nacional de Derechos Humanos y su Mecanismo de Prevención de la Tortura a los efectos de contar con un registro de violencia institucional común sobre las cárceles de adultos, para evitar duplicaciones de servicios en el punto.

---

<sup>14</sup> Particular apoyo y experiencia en el tema nos transfirió la Procuración Penitenciaria Argentina.

Aunque el trabajo de la Oficina está basado en la organización de «brigadas» en el área metropolitana, favoreciendo el conocimiento especializado de los asesores que van a cada una de las unidades, se enfatizó el trabajo transversal desde las diversas áreas de trabajo, de manera que las dimensiones de lo sanitario, social y educativo pudieran extraer conclusiones comunes y realizar intervenciones similares en todas las unidades. Asimismo, cada asesor que integra la Oficina es referente de una unidad del interior del país, a la que debe dar seguimiento.

La Oficina cuenta con una coordinadora técnica, dos asistentes administrativos y nueve asesores técnicos que trabajan en monitoreo, auditoría y promoción en territorio. También tiene un grupo de voluntarios, integrado por dos profesionales de destacada trayectoria<sup>15</sup> y un grupo de estudiantes avanzados y jóvenes profesionales que asumen diversas responsabilidades, y a la vez enriquecen su conocimiento en el área.

## **Lo institucional**

Como se ve, la Oficina tiene una agenda que se nutre de las denuncias y los casos concretos que le llegan y, a partir de ellos, elabora recomendaciones de política penitenciaria. Asimismo, en una tercera dimensión de reflexión desde la información que procesamos, también realizamos algunos planteos de política social, ya que el sistema penitenciario es una oportunidad estratégica de intervención para la política pública en un sector de alta vulnerabilidad (pobreza y exclusión).

La eficacia de la OCP se relaciona con su mandato institucional y sus atribuciones legales.

Reforzamos nuestras capacidades para lo anterior con acuerdos de trabajo con otros actores externos, otras instituciones y mediante talleres.

Seguimos trabajando con la Procuración Penitenciaria de Argentina, además de realizar dos pasantías corta de trabajo con ellos varios asesores de la Oficina en Buenos Aires, el Procurador (interino) nos visitó durante la Semana de los Derechos Humanos en diciembre. Recibiendo la visita del equipo del programa «Probemos hablando» en el mes de mayo, con quienes se visitaron unidades y se trabajó sobre las actividades de promoción del diálogo y la gestión de derechos con las personas presas. Continuó la cooperación con la oficina local del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), continuándose la línea de trabajo iniciado sobre salud penitenciaria y consumo problemático de sustancias en la población femenina. También se siguió trabajando con la Facultad de Ciencias Sociales y con la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina, mediante los convenios vigentes con esas instituciones. Muchos elementos de esos trabajos pueden verse reflejados en este informe. Volvimos a actualizar el estudio presupuestal del sistema

---

<sup>15</sup> El educador Luis Parodi y la exfiscal Sylvia Gari. Se sumó recientemente la abogada Lucía Colombino.

penitenciario, reportando a ambas cámaras legislativas durante el proceso de Rendición de Cuentas y ahora presentamos elementos pensando ya en el Presupuesto 2025.

El diálogo con la Embajada de los Estados Unidos de América continuó, con seminarios técnicos con técnicos que impulsaron reforma penitenciaria en ese país. Siempre buscando información sobre nuevas prácticas, mantuvimos contactos con la Dirección de Institutos Penales de España, con la Embajada de España, con el Ministerio de Justicia de Chile, mantuvimos reuniones con la Junta Nacional de Drogas y visitamos comunidades terapéuticas. El Comisionado visitó unidades penitenciarias en Madrid y León en febrero de 2023 y en la Provincia de Buenos Aires y Santiago de Chile en junio de 2023, gracias al apoyo del Proyecto Crisálidas de la Universidad CLAEH. Una asesora de la Oficina participó de actividades en Buenos Aires y Salto con un equipo del Programa *Prison Radio* del Reino Unido, en junio de 2023, que promueve la realización de programas radiales dentro del sistema penitenciario.

En el año 2023, en la Oficina de Comisionado Parlamentario se realizaron 738 visitas a centros penitenciarios de todo el país. Entendiendo por visita la concurrencia a un centro penitenciario por parte de algún representante de esta oficina con una duración mayor a 2 horas donde se hayan realizado tareas de monitoreo de situaciones o personas, entrevistas, recepción de denuncias, y toda aquella actividad en cárceles que sirva para entender y describir la realidad carcelaria actual así como también proteger derechos individuales esenciales de personas privadas de libertad en sus situaciones objetivas.

De las notas del Comisionado realizadas a contrapartes se puede señalar que en el año 2023 hubo 82 recomendaciones y 19 pedidos de informes. También se realizaron 15 puestas en conocimiento de la Justicia de casos concretos de derechos humanos afectados donde se plantea la necesidad de intervención del Poder Judicial ordenando la adopción de medidas por los organismos administrativos del sistema penitenciario.

Además, se enviaron al Poder Judicial de Ejecución 12 notas solicitando que se procediera a dar tratamiento por consumo problemático de sustancias a personas presas.

También se presentaron 17 notas, también al Poder Judicial, a los efectos de lograr que se concretaran cirugías reparatorias para personas ostomizadas.

El mecanismo de *habeas corpus* utilizado en tres oportunidades. Dos de ellos por situaciones de personas que requerían acceder al derecho al tratamiento, obteniéndose sentencias favorables que implicaron claras mejoras en la situación de esas personas. Y, cabe subrayar, el *habeas corpus correctivo y colectivo* presentado para mejorar las muy malas condiciones del celdario 2 de la cárcel de Canelones, el mayo de 2023, que tuvo una sentencia favorable y significó la adopción de medidas urgentes por parte del INR: colocación de camas en todas las celdas, se estableció un régimen de patio para todos los sectores, se mejoró la instalación eléctrica, se suspendió el uso de la planchada como alojamiento transitorio y se

iniciaron gestiones aumentar las actividades. Este habeas corpus continúa bajo seguimiento judicial y de la OCP y es materia de diálogo con las autoridades de manera constante.

En el marco de la política de judicialización de situaciones por parte de la OCP, lo que implica presentar al Poder Judicial, en su calidad de garante de los derechos fundamentales, pedidos de intimación ante situaciones concretas que requieren de una orden judicial de cumplimiento, ya que la situación supera el ámbito de resolución administrativa del planteo por motivos diversos, se encuentra la solicitud de intimación judicial, que juega el rol también de preámbulo de un *habeas corpus*. En estos casos se plantea una situación concreta con detalle de las actuaciones realizadas, y se solicita al Juez de Ejecución que realice una intimación de cumplimiento o de corrección de la situación referida. En 2023 se presentaron 7 pedidos de intimación judicial, las que tuvieron como consecuencia la adopción de medidas de mejora para los temas planteados.

### **Registro de violencia institucional y denuncias de hechos con apariencia delictiva.**

Los hechos de violencia institucional registrados son aquellos de los que se toma conocimiento a través de relatos y testimonios de las personas víctimas de los mismos o que sus familias u otros representantes nos transmiten. En el conteo de casos debe tenerse presente que siempre existe un subregistro de los hechos acontecidos. Las causas del mismo pueden definirse a groso modo por la ausencia de denuncias de parte de las personas privadas de libertad ya que suelen ser naturalizadas las situaciones de violencia o cuando no las realizan por temor a las represalias que puede ocasionarles denunciar, mientras que por parte de la OCP las causas se vinculan a las variaciones de cobertura lograda en el monitoreo y presencia en todas las unidades del país, así como a la falta de rigurosidad en el registro de casos atendidos.

<b>Año 2022</b>	
<b>Hechos registrados</b>	<b>Denuncias presentadas</b>
62	15
<b>Año 2023</b>	
<b>Hechos registrados</b>	<b>Denuncias presentadas</b>
38	10

En el año 2022 se registraron 62 hechos de violencia institucional habiéndose presentado 15 denuncias en Fiscalía para su investigación y en el año 2023 se registraron 38 hechos presentándose la denuncia respectiva en 10 casos. Si bien en el año 2023 fueron 38 los hechos de violencia institucional registrados la cantidad de víctimas en términos relativos es mayor a la del año 2022 ya que en 2023 se registran 10 casos con más de dos víctimas (llegando hasta 8), mientras que en el 2022 la mayoría refieren a una sola víctima. Por otra parte, la baja en el registro no podemos definirlo como la disminución o ausencia de hechos de violencia institucional ya que el mismo refleja solo parte de la realidad además de verse afectado por los factores mencionados que provocan la existencia permanente de un subregistro.

De las denuncias presentadas se continúa trabajando en mejorar los mecanismos y garantías para las personas que denuncian (presuntas víctimas de la violencia) visualizándose dos problemas que se reiteran en la mayor cantidad de casos: uno es que no se pone en práctica el derecho de las víctimas de intervenir en el proceso y ser oídas en los términos previstos en el Código de Proceso Penal, y otra es la falta de asignación de la defensa así como la falta de acceso al acompañamiento por parte de la Unidad de víctimas y testigos de la Fiscalía.

## **La promoción de derechos humanos en cárceles**

La educación es un derecho bisagra, que habilita el acceso a otro conjunto de derechos y es, por ello, un medio especialmente valioso para generar acciones en materia de promoción de derechos humanos, de manera que las propias personas destinatarias de las acciones educativas, en este caso personas privadas de libertad, sean promotores de sus propios derechos.

Luego de varias acciones puntuales en módulos de diversas cárceles para promover soluciones junto a los internos para distintas carencias (promoción de salud en COMCAR en 2017 y 2018, garantías y condiciones de reclusión en Unidad 1 de Punta de Rieles en 2018 y 2019), desde el año 2020 se ha desarrollado una estrategia estructurada de «monitoreo participativo», que involucra el trabajo con grupos de delegados en distintas unidades del área metropolitana y del interior del país. A partir de esto, se identifican problemas y carencias, y en conjunto se buscan maneras de promover su solución interactuando con las autoridades. Las actividades con delegados han sido una constante desde que se creó la Oficina, el contexto de pandemia de covid-19 impulsó más esta modalidad de trabajo al existir restricciones para la recorrida de sectores y las entrevistas individuales, impulsando la creación de mecanismos de seguimiento a partir de las percepciones de los propios internos. El trabajo con grupos de delegados en espacios amplios o abiertos favoreció inicialmente el monitoreo de condiciones sanitarias de reclusión (acceso a insumos de higiene, prevención del contagio, canastas, donaciones, etc.), pasando progresivamente a establecerse como una forma de diálogo permanente que se ha integrado al conjunto de acciones sistemáticas que realiza la Oficina.

Durante 2023, en Unidad 1 Punta de Rieles se realizaron sesiones de trabajo semanales con los delegados y luego de recogidos los planteos se trabajó sobre ellos con las autoridades del lugar. En la Unidad 13 Las Rosas, Maldonado, se mantuvieron reuniones periódicas con los

delegados hombres y mujeres, elaborándose un listado de temas y planteos que fueron conversados con la dirección del lugar, con muy buenos resultados. Con Unidad 17, de Lavalleja, se hicieron reuniones mensuales mediante sistema de zoom, de las que participaron también instituciones locales. En la Unidad 20, Salto, se hicieron tres reuniones donde, como suele ser en estas instancias, se trabajó sobre el rol constructivo y generoso del delegado, sobre la manera de realizar planteos y dialogar con las autoridades, la presentación de proyectos y sobre los temas emergentes del lugar. En la Unidad 5, Centro Metropolitano Femenino, se consolidó un grupo de delegadas las que mantuvieron un buen diálogo con autoridades y funcionarios, siendo además muy activas en la presentación de planteos y su interés por temas generales, tanto de su situación jurídica como sobre sus perspectivas de futuro. En la Unidad 6, Punta de Rieles, se hicieron reuniones mensuales con delegados y se apoyaron actividades de la unidad de corte socio educativo. En la Unidad 7, Canelones, se hizo un trabajo sistemático que ya venía del año anterior, con reuniones puntualmente semanales, que fueron un factor importante para impulsar mejoras en la unidad, ya que el registro de los problemas siempre fue trasladado y dialogado fluidamente con la dirección del lugar. En la Unidad 12, Rivera, si bien por razones de distancias las reuniones con delegados fueron solo tres en el año, fueron un buen mecanismo de trabajo ya que, al haber delegados de todos los sectores, se pudo tener una rápida comprensión de las diversas situaciones de las áreas de ese penal.

Este trabajo de promoción de derechos humanos con los delegados de las personas presas es una forma de monitoreo de carácter participativo con intencionalidad pedagógica, que, al ser un componente estable de la visita regular a cualquier unidad, aporta información de vital importancia para una lectura diagnóstica, favoreciendo el seguimiento de distintos aspectos de la cotidianeidad de las unidades penitenciarias.

Durante el desarrollo de las reuniones y encuentros de trabajo, se abordan conceptos y reflexiones en torno a algunos de los siguientes tópicos: rol del delegado, estructura de INR, rehabilitación, derechos y obligaciones, sentido de las normas jurídicas, funcionamiento del Estado, gasto público, Código Penal y Marco Jurídico, derechos humanos y garantías, democracia, etc. En el proceso de trabajo con cada grupo de delegados tiene lugar una serie de estrategias pedagógicas que puede involucrar reuniones con autoridades con distintos fines, entrevistas a informantes calificados, redacción conjunta de proyectos y propuestas, análisis de problemáticas comunes, relevamiento de insumos y condiciones de reclusión, manejo de planillas y formularios, dinámicas de trabajo en equipos, talleres de diálogo, entre otras cosas.

Los grupos de delegados varían de una unidad a otra ya que la cantidad de participantes depende de la cantidad de pabellones o sectores que conformen la unidad. Sin embargo, hay características que se repiten. Se da una alta rotación de participantes con lo que es posible constatar que la grupalidad es un fenómeno singular en el contexto de encierro, en general la mayoría de los integrantes no cuenta con experiencia en trabajo grupal y registra un nivel

educativo bajo o muy bajo asociado a una experiencia negativa con los espacios asociados a «lo educativo». Considerando esto como punto de partida, el clima de trabajo en las reuniones debe procesar también aspectos vinculados al efecto del encierro en el cuerpo y la mente de los participantes ya que escuchar a otro o expresar adecuadamente las propias ideas se convierte en un desafío a transitar en conjunto con otros. La convocatoria para reunirse es en sí misma un desafío pedagógico que favorece aprendizajes vinculados al orden de lo social y lo cultural, y es por esto mismo, de gran interés en clave de promoción de derechos humanos fundamentales.

Es objetivo de la OCP que existan delegados en todas las cárceles, que estén formados para ser catalizadores positivos, que estén preparados para realizar planteos, recomendaciones y reclamos de manera democrática, plural y participativa, que puedan redimir pena por esta tarea que bien encarada y registrada constituye un trabajo como otras comisiones de la gestión carcelaria, que puedan ser formados tanto por el propio INR como por otras entidades socioeducativas de la sociedad civil y que también puedan ser reconocidos ampliamente por sus pares mediante un proceso de selección legitimado por elecciones, que también puede ser antecedido por un proceso formativo y de respeto a derechos y obligaciones de todos.

## 4. El trabajo con el Poder Judicial

¿Qué rol cumple el Poder Judicial dentro de las cárceles? ¿Cómo trabaja el Comisionado Parlamentario con el Poder Judicial?

La autoridad máxima sobre la persona privada de libertad es el Poder Judicial, que «juzga y manda ejecutar lo juzgado».<sup>16</sup> La Justicia es además garante del cumplimiento de los derechos fundamentales de los habitantes de la República. Asimismo, la Justicia de Ejecución tiene en sus manos el seguimiento directo de la ejecución penal y de todas las medidas privativas y no privativas de libertad emanadas de decisión judicial, por lo que existe una confluencia de mandatos con el Comisionado Parlamentario en cuanto a la promoción de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

El Código de Proceso Penal, ley 19.293, establece un nítido y potente rol para la Justicia de Ejecución en el tratamiento que reciben las personas privadas de libertad. Recordemos las amplias responsabilidades de monitoreo y corrección que le otorga el artículo 288 de esa norma:

Artículo 288. (Competencia del Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia). En sede de ejecución conocerá el Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia.

Además de los cometidos que le asigna este Código y otras leyes, corresponde especialmente al Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia:

a) **Velar por el respeto de los derechos humanos en todo el ámbito de su competencia.**<sup>17</sup>

Con fines de vigilancia y contralor, podrá hacer comparecer ante sí a condenados, imputados y a funcionarios del sistema penitenciario.

b) **Salvaguardar los derechos de los internos**<sup>18</sup> 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 de los preceptos del régimen penitenciario, se puedan producir.

c) **Controlar la regularidad de las sanciones disciplinarias impuestas a los penados, superiores a treinta días**<sup>19</sup>. Dichas sanciones serán comunicadas al Juez Letrado de Primera Instancia de Ejecución y Vigilancia dentro del plazo de cinco días desde el inicio de su

---

<sup>16</sup> Señala el artículo 2 de la ley 15.750, Ley Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales: «La Potestad de conocer en los asuntos que les están asignados y de hacer ejecutar lo juzgado en la forma que en cada caso corresponda, pertenece exclusivamente a los tribunales que establece la ley. Por tribunales se entiende, tanto los colegiados como los unipersonales».

<sup>17</sup> Destacado en negrita nuestro.

<sup>18</sup> Destacado en negrita nuestro.

<sup>19</sup> Destacado en negrita nuestro.

efectivo cumplimiento. Recibida la comunicación, el juez dará vista a la defensa del penado. Evacuada la vista o vencido el plazo para hacerlo, resolverá en única instancia.

d) **Resolver**, con informe del director del establecimiento penitenciario y de los organismos técnicos pertinentes, la clasificación y las progresiones o regresiones de las etapas respectivas.

e) **Recibir, tramitar y resolver acerca de peticiones o quejas que formulen los internos, sus familiares o sus defensores respecto del trato penitenciario, pudiendo recabar a esos efectos los informes pertinentes.**<sup>20</sup>

f) Resolver las solicitudes de salidas transitorias, laborales o domiciliarias de los penados, de acuerdo con los requisitos establecidos por la normativa vigente.

g) Controlar la regularidad de los traslados de los penados efectuados por la autoridad administrativa. Dichos traslados serán comunicados dentro del plazo de cinco días de su efectivización. Recibida la comunicación el juez resolverá, en definitiva.

h) **Autorizar las internaciones hospitalarias. En casos de urgencia, después de efectuada la internación, se le dará cuenta de inmediato para su aprobación.**<sup>21</sup>

i) Autorizar la salida del país del penado, en las mismas condiciones de tramitación previstas respecto del imputado, en el artículo 248 de este Código.

j) 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 verificare 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.

k) Conocer y resolver en primera instancia sobre la concesión y revocación de los beneficios de las libertades condicional y anticipada.

Además, el instituto de *habeas corpus*, establecido en el Código de Proceso Penal, permite que cuando las condiciones de reclusión son inhumanas —carencias básicas de higiene, ventilación, actividad física, alimentación, intimidad— o cuando no existe tratamiento —adicciones, salud mental— se puedan corregir esas situaciones por decisión judicial. Recordemos que las sentencias judiciales, en caso de implicar recursos económicos que el organismo destinatario de la sentencia no tenga, deben ser solventadas en su cumplimiento por Rentas Generales.

El *habeas corpus* es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales concreto y expeditivo, que no solo puede solucionar casos individuales —concretos, con nombre y

---

<sup>20</sup> Destacado en negrita nuestro.

<sup>21</sup> Destacado en negrita nuestro.

apellido—, sino también ser la base para que se establezcan nuevas políticas, ya que permite poner luz a temas, áreas o situaciones no atendidas.

En varias oportunidades, la Oficina ha usado el *habeas corpus* como herramienta de litigio estratégico para superar vulneraciones severas y flagrantes a los derechos humanos: condiciones de vida violatorias de las normas, carencias físicas o materiales elementales, inaceptables y dolorosas, problemas de salud no atendidos, intervenciones médicas pendientes, etc. Quizás el más impactante fue el que determinó el cierre de un sector del módulo 8 de COMCAR en mayo de 2019.<sup>22</sup> Esa acción fue determinante en catalizar un cambio, ya no solo en ese módulo, sino en todo el COMCAR, cuyo proceso de descentralización y conformación como un complejo de unidades con módulos dotados de cierta autonomía avanzó de manera importante. La conclusión del caso fue clara, como señalara la Oficina en su momento: «Si una cárcel está por debajo de los estándares mínimos, la Justicia puede obligar a que eso cambie y la pueda incluso cerrar».

La nueva normativa sobre el control de la Ejecución Penal desde el Poder Judicial ha abierto un amplio campo de intercambio, interacción y cooperación, cada uno desde su rol, entre el Poder Judicial y el Comisionado Parlamentario en la promoción de los derechos humanos.

Desde la Oficina hemos promovido un diálogo constante con las sedes de ejecución penal, realizando reuniones periódicas, vía Zoom en algunos casos, o en reuniones presenciales, en especial en el interior del país cuando visitamos las cárceles de cada departamento. Por otro lado, por Acordada de la Suprema Corte, se dispuso que los magistrados nos envíen copia de sus informes trimestrales sobre visitas de cárceles, lo que nos aporta una rica información.

En este marco, es que se ha abierto una nueva fase en la judicialización de las situaciones que ameritan correctivos para la promoción de derechos humanos con nombre y apellido. En este nuevo escenario, cuando la Oficina detecta situaciones donde hay derechos vulnerados, en primer lugar, solicita su atención a las autoridades competentes. En caso de que la situación no sea atendida o corregida, realizadas gestiones varias, se comunica la situación al Juez de Ejecución, ya que esa vulneración de derechos afecta directamente la situación de la persona que está bajo su autoridad y rol de garante de los derechos fundamentales. La Justicia de Ejecución puede, con esos elementos actuar y comunicar, solicitar o intimar a la autoridad

---

<sup>22</sup> El 19 de mayo, al conocerse el fallo de la justicia que ordenó el cierre de un sector del módulo 8 de COMCAR, el Comisionado Parlamentario explicó: «Tomamos esto con gran pobreza de espíritu. Eso es, saber que se trata de un pequeño paso, que simplemente cumplimos con nuestra obligación de presentar el *habeas corpus* al Poder Judicial luego de tres años y medio de señalar las malas condiciones del módulo 8 del COMCAR. Respetamos mucho a nuestras contrapartes, la Administración Penitenciaria, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación, y sigo señalando que hacen un enorme esfuerzo y un buen trabajo con los recursos que tienen. Pero la realidad se conforma del accionar y el contrapunto de los distintos actores institucionales, y nuestro rol es señalar y denunciar aquellos lugares que están por fuera (muy por fuera en este caso) de los estándares mínimos de derechos humanos. La señal es clara: si una cárcel está por debajo de los estándares mínimos, la Justicia puede obligar a que eso cambie y la pueda incluso cerrar».

administrativa que corresponda que tome las medidas pertinentes para atender la situación planteada si esta se ha podido verificar.

De esta manera, la Oficina ha impulsado situaciones que han comenzado a corregirse — muchas veces referidas a carencias estructurales o asistenciales de compleja reversión— a partir de la comunicación o intimación que realiza el Poder Judicial. Aunque se trate de situaciones individuales o puntuales, son una pista sobre los caminos que debe seguir la política pública para llenar las carencias que se detectan.

En estas situaciones actuamos siempre buscando una solución práctica y asumiendo que todas las instituciones tienen dificultades y carencias presupuestales o materiales, tratando de que el diálogo y el intercambio de información sean la fuente para atender las carencias existentes. No solo dialogamos personalmente o enviamos notas a los organismos y sus autoridades, sino que también organizamos mesas de diálogo entre varias contrapartes para poder analizar los problemas y las situaciones que detectamos como vulneración de derechos y superarlas a partir del encuentro institucional. Muchas carencias no refieren a mala voluntad, sino a arrastres estructurales de muchos años, y demandan un fuerte viraje en el uso de recursos y en el despliegue de medidas correctivas. La acción judicial es, en algunos casos, el catalizador necesario para superarlas.

¿Significa esto que el Poder Judicial puede inmiscuirse en asuntos del día a día de la administración penitenciaria y que son de la órbita del Poder Ejecutivo? No, en absoluto significa eso. Sin duda que la implementación de políticas compete al Poder Ejecutivo con base en la programática para la cual fue electo legítimamente. Así como compete al Poder Legislativo producir normas y controlar el cumplimiento como Estado de las obligaciones que existen en materia de derechos humanos. Pero el Poder Judicial, también responsable del cumplimiento de los derechos fundamentales, no debe decir cuál es la política concreta para su cumplimiento, pero sí puede expedirse cuando hay situaciones que deben corregirse —por la vía y el programa que la autoridad ejecutiva entienda— constatado su incumplimiento. En una visión dinámica de la democracia, el gobierno de la nave del Estado compete a los tres poderes del Estado con funciones que, por momentos, se complementan y coadyuvan. El cumplimiento de los derechos humanos de todos los habitantes de la República es la obligación central de nuestro Estado, plasmada en la Constitución y ratificada en las diversas normas internacionales de derechos humanos que el Uruguay asumió como propias. Los de los derechos humanos somos todos, pues, y a la interacción de los tres poderes públicos corresponde su garantía, siendo ellos la meta común.

El Poder Judicial es garante de los derechos fundamentales. No le corresponde señalar, por ejemplo, a la administración de salud qué terapia concreta es necesaria para tratar una adicción o qué capacitación específica requiere un interno. Pero sí le corresponde, como supervisor máximo de la ejecución penal, obligar a que alguna forma de tratamiento o capacitación exista,

siendo la autoridad ejecutiva la encargada de discernir cuál es la mejor modalidad para ella y siendo el Parlamento quien regulará ese marco normativamente.

## **Tratamiento o los derechos en acción**

¿De qué hablamos cuando hablamos de tratamiento, readaptación social o rehabilitación?

La cárcel nace en el siglo XVIII de manera paradójica: de la mano de la idea de su propia transformación. Tiene en su esencia una contradicción todavía insuperada: pérdida de libertad, para tener libertad. Por eso, con ella surgen los planteos de su reforma, reforma de las penas (que debían humanizarse) y en su funcionamiento (que también debía humanizarse). Referentes de esas dos vertientes son: Cesar de Beccaria con su obra *Del delito y de las penas* y John Howard con *El estado de las prisiones*, quienes pusieron límites al rigor punitivo y “dieron basamento humano al régimen carcelario”.

Esa doble vertiente de la cárcel, lo punitivo y lo humanizante, la sanción que inflige dolor y el mecanismo correccional o humanizante, ha acompañado el debate de siglos, donde su doble (y contradictoria) composición genera adeptos por un lado y abolicionistas en otro. En el medio funcionalistas resignados, pero también reformadores e innovadores, buscando el punto de equilibrio.

En buena parte del mundo, en América Latina sin dudas, la “crítica a la cárcel” como dispositivo, y la “crítica a las condiciones de determinadas cárceles”, avivan una visión oscura de la cárcel—seguramente justificada— que disminuye su capacidad de reformularse debido al manto de resignación que la cubre. Que se sintetiza en un contagioso e infundado: “Siempre fue así, esto no lo cambia nadie”.

En muchas de nuestras sociedades, a la estigmatización que produce la cárcel siguió la estigmatización de las posibilidades de trabajo educativo y humanizante en la cárcel, lo que no conduce a otra cosa que a pensar que es imposible contar con cárceles limpias, ordenadas, seguras y educativas. Algo así como el fin de la política pública basada en derechos humanos para la privación de libertad. Porque si algo es insoluble, nunca se dedicará y financiará una política pública con ese fin.<sup>23</sup>

Tanto el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana de Derechos Humanos señalan que el objetivo, sentido y razón de ser de la privación de libertad es dar un tratamiento para la reinserción social: «El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento

---

<sup>23</sup> Ver «Cárcel, dignidad y derechos humanos. Hacia una doctrina sobre el trato cruel, inhumano o degradante», Informe Especial del Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020.

cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social», dice el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 10, inciso 3,<sup>24</sup> y «las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados», dice la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 5, inciso 6.<sup>25</sup>

Pero vale preguntarse: ¿qué es el tratamiento?<sup>26</sup> El «tratamiento» no es otra cosa que la persona pueda tener oportunidades de acceder a sus derechos, o sea, a aquello que lo desarrollo como persona: salud, trabajo, educación, deporte, relaciones familiares y afectivas, comunicación, participación, vivienda...

¿Cómo lograrlo en un contexto carcelario? Por un lado, las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (o «Reglas Mandela»), que establecen que cada persona presa tiene derecho a contar con un Plan de Tratamiento Individual <sup>27</sup>, o sea, una hoja de ruta personalizada con las dimensiones de desarrollo humano que deberán atenderse durante la privación de libertad.

Entre otros aspectos, cabe subrayar que ese acceso a oportunidades de derechos y a tener un diagnóstico y conocimiento de las necesidades de cada persona para ordenar el proceso en que transitará la privación de libertad, debe incluirse el tratamiento de las adicciones, tema que tiene particular relevancia en la población en conflicto con la ley.

Las Reglas Mandela, en su listado exhaustivo, pero no taxativo, «leen» o «descubren» los detalles de los derechos referidos en los grandes pilares normativos: el respeto de la dignidad humana se cumple con los requisitos mínimos para la convivencia que enumera y que responden a derechos inalienables de las personas.

En este conjunto de requisitos básicos para que una cárcel sea «humana, digna y rehabilitadora» hay dos dimensiones. Una tiene que ver con el despliegue físico de las unidades penitenciarias (limpieza, salubridad, elementos materiales de abrigo, luz, ventilación, etc.). Y la otra con el llamado «tratamiento», o sea la manera en que se establecen las relaciones de convivencia y relacionamiento entre los privados de libertad y el Estado representado por sus funcionarios (salud, salud mental, educación, preparación para el egreso, cultura, atención de la familia, trabajo remunerado, iniciativas productivas propias, comunicación con el exterior, etc.).

---

<sup>24</sup> Ver Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 10 inciso 3, aprobado el 23 de marzo de 1966 y entrado en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>25</sup> Convención Americana sobre los Derechos Humanos, «Pacto de San José de Costa Rica», art. 5, inciso 6, aprobada en 1969.

<sup>26</sup> Ver «Cárcel, dignidad y derechos humanos. Hacia una doctrina sobre el trato cruel, inhumano o degradante», Informe Especial del Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020.

<sup>27</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, «Reglas Mandela», Reglas 4 y 94 entre otras.

El resultado final de la interacción entre las dos dimensiones se expresa en la presencia o ausencia de oportunidades socioeducativas, de programas y en la calidad de la convivencia (pacífica, violenta, anómica, estructurada).

La enumeración de las Reglas Mandela no es taxativa o cerrada, sino que representan un mínimo sobre el cual cada país puede construir e innovar, también de acuerdo con sus posibilidades materiales, su acumulación científica y de prácticas en el tema, y su cultura. Pero la enumeración trasunta inequívocamente el tipo de despliegue de servicios, infraestructuras y ambientes de convivencia que constituyen un trato humano alejado de las prohibiciones normativas.

Al realizar el monitoreo de los derechos humanos de esos lugares, la ponderación de las observaciones debe ser lo suficientemente flexible para analizar cómo se sopesan los diversos elementos, ya que la sola carencia de algunos de ellos no debe llevar a conclusiones extremas que en su radicalidad minimicen lo que puede ser un ambiente positivo de convivencia y tratamiento.

A la vez, carencias graves, cuando adquieren cierto *quantum* —más allá de los esfuerzos o buena voluntad que pueda existir en funcionarios o responsables— constituyen sin dudas trato cruel, inhumano o degradante. Estos pueden ser el hacinamiento, la falta de tratamiento médico o de coordinaciones especializadas para tratamientos de salud mental, de los consumos problemáticos, la falta de servicios educativos o de capacitación laboral para la demanda existente, condiciones materiales carenciadas (falta de cama o colchón, poca luz o ventilación, dificultad de acceso al agua), ausencia de régimen de patio diario, violencia extrema entre los internos, higiene pobre, poca alimentación y de mala calidad, mala higiene con presencia de roedores, falta de intimidad en las celdas, baños y duchas en malas condiciones.

Volviendo a la fórmula inicial de la Declaración Universal de Derechos Humanos, complementando su lectura con la norma internacional y la americana citada, la prohibición de la tortura y los malos tratos implica, en los regímenes de privación de libertad (sistemas penitenciarios en todos sus diversos componentes, medidas custodiales o prisiones preventivas, ejecución penal, penas alternativas, enjuiciados afectados en su salud mental), la existencia de un tratamiento que aporte elementos necesarios en cantidad y consistencia razonable para la reinserción. «La reinserción social del recluso habrá de procurarse mediante el ofrecimiento de un proceso de formación integral de su personalidad que lo dote de instrumentos eficientes para su propia emancipación y preparación para la vida en libertad».<sup>28</sup>

*Tratamiento* es también la palabra que centra el foco de las Reglas Mandela, denominadas «Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos».

---

<sup>28</sup> «La ejecución penitenciaria en el ordenamiento jurídico argentino, principios básicos», en Teoría y práctica de los derechos fundamentales en las prisiones, José Daniel Cesano y Fernando Reviriego Picón 2013.

*Tratamiento* refiere a un conjunto racional y planificado de acciones orientadas a determinada finalidad, en este caso reparadoras o integradoras. En todo caso, siempre es una acción, una actitud de hacer, «intervenir en una realidad dada para cambiarla», «con un conjunto de pasos». Nada más lejos del tratamiento que una cárcel sin actividades, sin proyecto, sin capacidad de intervenir en el derrotero de sus internos. Hay tratamiento cuando en una unidad penitenciaria hay objetivos, encuadre pedagógico, actividades variadas y se interviene planteando metas para los internos, provocando cambios positivos en sus vidas.

El uso de la expresión *tratamiento* tiene —quizás— un aire referido al pasado positivista de la criminología o del penitenciarismo y de la «medicalización» de las ciencias sociales y, en este caso, de qué hacer con aquellos en quienes se detectaron transgresiones penales.

*Tratamiento* parece aquí remitir a una «serie de medicinas», «terapéutica» o «mecánica reparatoria» donde la persona que transgredió la ley y de alguna manera dañó a otros, es ajustada, tratada y vuelve a una vida «normal». También la palabra *tratamiento* puede referir a la importancia que se dio en varios momentos históricos a la intervención psiquiátrica, psicológica o aun médica, en consonancia con considerar al transgresor un enfermo social que debía y podía ser curado desde las disciplinas médicas. Recordemos la paradigmática película *La naranja mecánica*,<sup>29</sup> cuando el autor de terribles delitos termina atado y «tratado» por un técnico de túnica blanca que intenta intervenir los confines de su cerebro para disipar la tendencia violenta de su paciente.

## **Tratamiento es acceder a oportunidades ciudadanas y democráticas: derechos y obligaciones**

Volvamos al Art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El inciso primero dice que todo privado de libertad debe ser tratado dignamente, y el inciso tercero dice que el sentido de la cárcel es un tratamiento para la inserción social. ¡Por lo tanto el respeto a la dignidad es la presencia de tratamiento! ¡Y el tratamiento es el ejercicio de los derechos!<sup>30</sup>

¿Qué es el ejercicio de los derechos? Tomando a la persona como una integridad, es el desarrollo de sus potencialidades a lo largo de la vida. Esto refiere a una enorme variedad de dimensiones, muchas de ellas referidas a sus propias capacidades y otras a aspectos relacionales: relación con otros, con la sociedad, con el Estado, con el ambiente.

Estas dimensiones implican bienes para necesidades humanas, y el acceso a ellos son los derechos: la posibilidad reglada de acceder a aquellas cosas que la persona necesita.

Los derechos son la plataforma para la rehabilitación. Porque hacen que la persona sea eso: persona. Hay un paralelismo entre la “necesidad de...” y “el derecho a...”, resuelto socialmente en normas jurídicas.

---

<sup>29</sup> *La naranja mecánica*, de Stanley Kubrick, 1971.

<sup>30</sup> Ver “Cárcel, dignidad y derechos humanos”, Comisionado Parlamentario Penitenciario.

Ejercitar los derechos es por tanto poder iniciar el camino para llegar a esos bienes, a esos factores que hacen a la persona ser “humana” con los demás y no contra los demás.

Tratamiento, readaptación social, rehabilitación, son todos términos que apuntan a lo mismo: la generación de un proceso por el cual el penado (con o sin privación de libertad) pueda volver a la sociedad sin caer en nuevos delitos.

## **En el barrio y en la cárcel**

El “tratamiento” penitenciario no es nada distinto a lo que debe ser el contexto de convivencia ciudadana en la sociedad abierta: un protoplasma rico en oportunidades de ejercer y alcanzar los derechos, pues eso es lo que alienta una vida en armonía con los demás. La educación, la cultura, el deporte, la salud física y mental, la sana vida afectiva y de relación con los demás, la participación, la comunicación, ahogan la violencia. Tener un lugar en el mundo ahoga la violencia. Y si este ejercicio de los derechos es el sentido de la cárcel, este ejercicio de los derechos también es el sentido de la vida fuera de la cárcel: tener un lugar en el mundo, ser alguien en el mundo.

Podría hablarse de un “derecho al tratamiento”, lo que no es derecho a un fármaco o una panacea, sino un derecho a ejercitar los derechos, asumiendo la declaración de fe de la propia Declaración Universal de 1948 de que ese ejercicio nos conecta con lo mejor de nosotros mismos.

Cuando no existe tratamiento en la privación de libertad, es muy probable que estemos ante trato cruel, inhumano o degradante y hasta ante tortura.

“Tratamiento” para la “reinserción” quiere decir una vida lo más parecida al mundo exterior, lo que constituye el “principio de normalización” establecido en las Reglas Mandela: cuanto más parecida sea la convivencia carcelaria a la vida fuera de la cárcel—con trabajo, salud, educación, recreación, familia, comunicación— más probable es que esa persona se desarrolle humanamente y no vuelva a recurrir a la violencia.

¿Hasta dónde puede “rehabilitar” esa acción? No lo sabemos. Lo que es indudable, tanto en la teoría como en la práctica, es que la mejora de las condiciones materiales, ambientales y de contexto psicosocial de las personas, coadyuva a transformaciones positivas y pro sociales en su conducta y en su proyecto de vida.

Para poder afirmar que existe “tratamiento” no alcanza con que se cumplan o llenen algunas necesidades básicas. La existencia de tratamiento debe verificarse a partir de un mínimo de estándares cumplidos, tanto los referidos a los aspectos físico materiales (entorno estructural limpio y sano) como los atinentes a la convivencia (violencia intracarcelaria, violencia

institucional) y la dotación de servicios sociales (educación, cultura, deporte, familia, crianza de los hijos, etc.).

## **¿Por qué la falta de tratamiento socioeducativo es cruel, inhumano y degradante?**

Desde la OCP hemos planteado que las peores facetas de un sistema penitenciario, aquellos lugares donde no solo hay malas o muy malas condiciones edilicias, sino donde no existe un mínimo de actividades de tratamiento, entendiéndolo como se explicó no tanto una intervención clínico médica, sino una red densa de oportunidades y actividades capaces de permitir que se desplieguen los derechos de las personas (educación, cultura, deporte, capacitación, salud). Por eso preferimos no usar como tipología los habituales usos idiomáticos de “malas condiciones, condiciones inaceptables, condiciones muy malas”, sino aplicar el concepto de “trato cruel, inhumano o degradante”, que es el usado en las normas internacionales desde la Declaración Universal de 1948 cuando existen esos espacios desangelados y extremos en su deshumanización en instituciones totales o aún en la comunidad.

El término es duro, pero su aplicación tanto a situaciones individuales o grupales, cuando la carencia de tratamiento socioeducativo afecta a un grupo de personas presas (más allá que en ese grupo puede haber algún caso individual de alguien que sí recibe tratamiento) es real, gráfico y literalmente cierto, abriendo la puerta además para su reclamo jurídico a nivel judicial, cuando no se logran solucionar esas situaciones.

Cruel, porque la aflicción que implica la privación de libertad se ve agravada cuando no hay un sentido para la misma o una meta cercana o lejana. La cárcel sin tratamiento se vuelve mera contención, y dolor o angustia (el provocado por la falta de libertad, ruptura y alejamiento de la sociedad) sin un fin constructivo.

Inhumana, pues el no ejercicio de aquello que saca a flote lo mejor de la persona, aleja de lo humano y subsume en la violencia. Si lo habitual no es el ejercicio humano de los derechos, el vacío es ocupado por prácticas que se basan en la violencia, la manipulación, la imposición sobre el otro, las estrategias de supervivencia antisocial y el agravamiento de los desajustes conductuales, afectivos o psíquicos preexistentes.

Degradante, pues la persona desconectada del ejercicio de los derechos experimenta de hecho, más o menos conscientemente según su circunstancia personal, la humillación de no

vivir según las posibilidades de su tiempo histórico. Las malas condiciones de trato se vuelven un tobogán descendente donde la salud de las personas, su habla, su psiquismo y sus afectos, su capacidad empática y de relacionamiento, se empobrecen y decaen constantemente.

La detección, valoración, registro y denuncia de las situaciones o contextos estructurales de trato cruel, inhumano o degradante, es de trascendencia porque estos contextos auguran próximas expresiones de violencia.

“El principio del trato humano de las personas privadas de libertad es el punto de partida para cualquier examen de las condiciones de reclusión y para el diseño de los regímenes penitenciarios. Dicho principio sirve de complemento y se superpone al principio de prohibición de la tortura y otros malos tratos al exigir a los Estados (y en consecuencia a las autoridades penitenciarias) que adopten medidas positivas para asegurar garantías mínimas de trato humano a las personas que están bajo su custodia. Tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental que aplicación universal, cuya puesta en práctica, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado sistemáticamente que los Estados no pueden invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con las normas mínimas internacionales en esta área y no respeten la dignidad inherente al ser humano” dice Juan Méndez.

Estando la tortura y el trato o condiciones crueles, inhumanas o degradantes absolutamente prohibidos por el derecho internacional, es como contracara absolutamente indeclinable promover sistemas que sean humanizantes, pro sociales e integradores.

## **Preguntas inquietantes**

Hay temas que son materia de los tres poderes del Estados. La administración de justicia y la ejecución penal, es uno de ellos. Hay algunas preguntas, inquietantes, sobre las cuales sería buena dialogar con todos ellos.

Nuestras normas penales estipulan para cada delito una cierta pena de privación de libertad, que debe ser para rehabilitación pero que obviamente es de pena y dolor con que la persona “paga” el delito, pero la realidad penitenciaria, empujada por la realidad social, ha roto el principio legal y constitucional. Porque el tiempo de cárcel previsto para cada delito, tiene como base un contexto implícito donde esa pena se cumple bajo ciertos mínimos, o sea la persona va presa y cumple esa pena en el marco de ciertas condiciones mínimas de habitación y convivencia.

¿Pero es lo mismo cumplir dos o tres años de cárcel cuando se tiene privacidad, higiene, alimento adecuado, recreación y rehabilitación que cuando esos años se deben cumplir en hacinamiento y sin actividades?

¿Cuánto vale un año en hacinamiento y en condiciones inhumanas frente al año legal que imagina la norma penal con ciertos mínimos cubiertos?

¿No debería el poder judicial ajustar las penas a las duras condiciones que existen en buena parte de las prisiones?

¿No debería el Poder Judicial plantearse un diálogo entre pares, de poder del estado a poder del estado, con el Ejecutivo y con el Legislativo, sobre las condiciones a las que sus operadores y en especial sus jueces deben enviar a las personas a cumplir una sanción penal sin las garantías constitucionales establecidas?

¿No debería el Estado resarcir a todos y cada uno de los que les ha cobrado de más en su pena con condiciones de vida que no fueron de rehabilitación y que hicieron que su pena en los hechos fuera mucho más dolorosa de lo que legalmente debió ser?

La sanción penal toca lo más sagrado de una sociedad democrática y liberal: la libertad. Y cuando ese principio fundamental se toca, debe ser seguido con esmerada atención, por lo que la voz de los tres poderes del Estado es necesaria cuando el sistema da claras señales de que debe ser actualizado.

## **Diálogo, advocacy, cabildeo y judicialización**

Los derechos son exigibles. Esa es su esencia, no son mera expresión de deseos, ideales o metas finalistas, que todo eso también pueden serlo. Cada uno de ellos despliega un doble haz de derechos y obligaciones. y Por lo tanto la normativa que establece los estándares de derechos humanos a ser cumplidos en una prisión pueden ser «judicializados», presentados ante el Poder Judicial —garante último de los derechos fundamentales— a los efectos de dar noticia de la situación de estos, de su incumplimiento, para proponer medidas correctivas (pedido de notificación o intimación a los organismos encargados de la ejecución de las sanciones penales) o para que directamente se disponga el cumplimiento de un derecho incumplido o conculcado (*habeas corpus*). Desde nuestra Oficina, de la mano del trabajo de monitoreo, trabajamos con el Poder Judicial, asumiendo que es ese Poder del Estado la autoridad que por Constitución y Ley está a cargo de la supervisión del cumplimiento de la sanción penal dentro de los cánones establecidos por las normas nacionales e internacionales, siendo quien puede imponer medidas que corrijan incumplimientos claros y flagrantes. Realizamos esta tarea a partir de un fluido

contacto con nuestras contrapartes encargadas de la aplicación de las penas, dialogando sobre la situación de cada lugar, analizando los problemas existentes y teniendo en cuenta las dificultades materiales, operativas y de recursos humanos que se suman a una tarea esencialmente compleja, pero teniendo siempre presente los principios rectores que a todos nos obligan. Cuando hay situaciones que superan las posibilidades de los organismos ejecutivos o cuando por motivos diversos se verifican carencias o incumplimientos claros de los derechos, ponemos en conocimiento del Poder Judicial, en general del Juez de Ejecución, la situación detectada, ya sea para que proceda como entienda oportuno o bien solicitando la adopción de medidas correctivas, proceso que tratamos de articular con la defensa jurídica de cada persona.

Esta modalidad de trabajo se basa en el creciente rol del Poder Judicial y, en particular, de la Justicia de Ejecución en el cumplimiento de la normativa penitenciaria. Esto ha permitido la concreción de acciones relevantes de promoción de derechos, donde con un sentido sustantivo, pero también estratégico, de nuestras puestas en conocimiento a la Justicia o de nuestras solicitudes, se han logrado avances muy importantes en el derecho al tratamiento. A la vez, con esas acciones quedan trazadas pautas de política pública posibles para los organismos involucrados.

Como ejemplo de estas acciones, la que sigue es una de las tantas acciones judiciales (en este caso un pedido de que se tomen medidas para que la Administración implemente acciones) que presentamos basado en el derecho al tratamiento que está plasmado en las normas nacionales e internacionales de derechos humanos y que agotadas las gestiones con los organismos de ejecución de políticas penitenciarias<sup>31</sup> presentamos al juez correspondiente. Se omiten las referencias concretas del caso, pero publicamos el texto presentado a la Justicia de Ejecución, ya que refleja una de las modalidades de trabajo de la Oficina en la judicialización de casos.

Sra. Juez

La Ley 17.684 confirió al Comisionado Parlamentario el mandato de promover los derechos humanos de las personas privadas de libertad por decisión judicial y el cotejo de la realidad penitenciaria con las normas nacionales e internacionales, lo que implica la realización de recomendaciones, denuncias y planteos, tanto a las autoridades penitenciarias y de políticas sociales como al Poder Judicial, responsable primero de la privación de libertad y de garantizar los derechos fundamentales.

---

<sup>31</sup> Instituto Nacional de Rehabilitación o Servicio de Atención Integral para las Personas Privadas de Libertad de ASSE.

L. G.G. alojado en el Módulo (...) de la Unidad (...) para Personas Privadas de Libertad del Instituto Nacional de Rehabilitación, IUE (...), cursando pena bajo supervisión de la Sede, y que de acuerdo a su relato manifiesta voluntad para iniciar un tratamiento que atienda su adicción a sustancias psicoactivas.

El interno tiene 35 años de edad, es oriundo del departamento de Montevideo, su infancia y adolescencia transcurre en el barrio (...), proviene de un hogar socio económico desfavorable, se cría en asentamiento junto con su madre y un hermano. Tiene 3 hermanas mayores de otra pareja de la madre. No conoció a su papá biológico. Su madre se desempeñaba como doméstica y trabajó en la pesca. Describe muy buen vínculo actual con su madre, es quien lo visita. A pesar de las dificultades económicas, L.G.G. logró cursar 3er año de ciclo básico en el Liceo (...), describiéndose como muy buen alumno. De niño practicaba fútbol en el Club (...) del barrio donde vivía. A través del grupo de pares con los que frecuentaba, a los 16 años comienza con consumo de cocaína, en un principio de uso esporádico y en forma social como una manera de obtener identidad, pasando luego a generar un consumo problemático, lo que provoca estar diariamente procurando obtener la droga y esto lo lleva a incursionar en actividades delictivas. En cuanto a su experiencia laboral ha trabajado como reponedor en un supermercado del barrio, en una fábrica como repartidor y en una gasolinera. Ha participado de programas de tratamiento en adicciones en (...) y (...).

A pesar de las diversas acciones solicitadas en diversos niveles de la administración penitenciaria, el Sr. L.L.G. permanece en un establecimiento carcelario sin que se haya formulado un Plan Individual de Tratamiento ni un diseño de asistencia integral que tenga como centro el tratamiento de su trastorno por consumo problemático de sustancias.

Según la información que disponemos, no se ha verificado hasta la fecha el cumplimiento de acciones orientadas a hacer efectivo el goce de los derechos humanos de los que es titular, entre ellos, el “derecho al tratamiento”, que implica la adecuada atención integral de su salud y, en su caso, la atención de su salud mental y de su consumo problemático.

La atención de su consumo problemático puede hacerse mediante diversas vías terapéuticas, siendo competencia de la administración penitenciaria, tanto del prestador de salud como de las autoridades de rehabilitación, determinar las vías más adecuadas para ello, dependiendo las mismas del contexto físico e institucional de la unidad de privación de libertad en que encuentre la persona, pero siendo claro que debe existir algún tipo de respuesta institucional nítida y sistemática.

Vale la pena subrayar que el titular nos ha manifestado por escrito su voluntad de adherir a un programa de asistencia de su consumo.

Tanto las normas nacionales –en particular la Constitución en su art. 26 y normas penitenciarias concordantes- como las internacionales –en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las Reglas

Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos- establecen que la finalidad de la pena es la reeducación y reintegración social a partir de un tratamiento adecuado.

Esto aplica claramente a la salud mental y a la atención de una de sus patologías, el consumo problemático de sustancias y la adicción que conlleva el mismo, que se vuelve un factor distorsivo para que la persona pueda desarrollar una vida armoniosa en libertad.

El tratamiento en el marco de un proceso de ejecución penal implica el acceso a derechos que permiten el desarrollo de la persona, lo que ocurre cuando mediante políticas y programas se hacen accesibles oportunidades con la sustancia de esos derechos: salud integral, educación, vida digna, alimentación, vestimenta, alojamiento digno, integridad física, cultura.

Los Planes de Tratamiento deben ser resultado de una Evaluación de la trayectoria, fortalezas y debilidades de las personas, adecuándose al contexto presente de vida de la persona pero con proyección a su futuro.

La implementación de los Planes de tratamiento requiere de un equipo técnico de seguimiento, que además del trabajo de contención, asistencia y seguimiento de la persona, tenga en cuenta su potencialidad y también sus redes vinculares, por lo que la situación familiar tiene mucho que ver con la realidad a tratar.

Teniendo presente que la obligación central del Estado durante la ejecución penal es aportar justamente oportunidades de tratamiento, asegurando así una vida digna dentro de la privación de libertad, la omisión de esta prestación a quien la requiere coloca a la persona en un marco inadecuado, que puede llegar a constituir trato cruel, inhumano o degradante, en la medida que se frustra la finalidad constitucional de la rehabilitación y reeducación.

Cabe anotar, sobre las posibles acciones en favor del derecho a la salud que, en caso de un consumo problemático de sustancias y adicción, la medicación no constituye un tratamiento. La medicación puede ser, en algunos casos, un aditamento más de un conjunto de actividades destinadas a la rehabilitación de la persona, ya sea por otras patologías existentes o para atenuar los períodos de abstinencia y ansiedad.

Puede afirmarse: medicación como acción aislada no equivale a tratamiento de la adicción. Si no fuera así, bastaría medicar a las personas que lo requieran para terminar con las adicciones, lo que todos sabemos lamentablemente no es así.

El tratamiento de la adicción requiere, por un lado, un entorno lo más saludable posible, que permita a la persona desarrollar actividades de su interés y favorables a su desarrollo humano, sean estas actividades educativas, capacitación profesional, deporte, culturales, productivas o recreativas. Esto sin dudas es un desafío para quienes están a cargo de la gestión de los espacios penitenciarios. Pero debe notarse que el hecho de que sea difícil lograr ambientes prosociales dentro de la privación de libertad, no debe hacernos olvidar que ese es justamente el objetivo mismo de la privación de libertad. Y el *leit motiv* de todos los que estamos, con distintos roles, trabajando en favor de la rehabilitación y el respeto a la vida.

Por otro lado, el tratamiento del consumo problemático también implica asistencias directas sobre las situaciones individuales y personalísimas, afectivas, de salud mental y de trayectoria de la persona, de manera de trabajar sobre los antecedentes y emergentes vitales vinculados al consumo problemático, pudiendo esto realizarse por la vía de grupos terapéuticos, grupos de diálogo, terapia de grupos, asistencia y seguimientos psicológicos, profesionales o grupos motivacionales de pares dirigidos y orientados a la superación del consumo.

En la situación de referencia, creemos que la solicitud del interno debe activar respuestas concretas por parte de los organismos encargados sustantivamente de la ejecución penal.

Por lo anterior, en el marco del mandato que nos confiere la Ley 17.784, solicitamos a la sede que se tomen las medidas judiciales y administrativas pertinentes para que el interno L.L.G. tenga acceso al DERECHO AL TRATAMIENTO recibiendo asistencia en su salud mental y en la atención de su consumo problemático de sustancias. A esos efectos, solicitamos 1: que el prestador de salud en el sistema penitenciario Servicio de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (SAI-PPL de ASSE) proceda a evaluar la situación del interno que motiva estas actuaciones y formular e implementar un plan de tratamiento o de respuesta asistencial a su consumo problemático. 2: que la autoridad penitenciaria, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), proceda a tomar medidas para favorecer que el contexto de internación en que se encuentre el interno sea un marco lo más propicio posible al desarrollo de actividades compatibles con un proceso de asistencia al consumo problemático de sustancias.

Nota: se envía copia a los efectos que correspondan al Instituto Nacional de Rehabilitación, Consejo Directivo de ASSE, Junta Nacional de Drogas, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario del Poder Legislativo.

**Nota:** *la Oficina siguió en contacto con el interno y su situación. Mejorado su alojamiento y con acceso a psicólogo y actividades, fue notoria su mejora de actitud –comenzó a trabajar- y la búsqueda de nuevas actividades –pedidos de actividad educativa formal-. Sin embargo, cuando por diversas circunstancias dejó de recibir el tratamiento que tenía, tuvo nuevos problemas de conducta que derivaron en su traslado a otra unidad metropolitana, en un contexto peor. La dificultades de dar un tratamiento sistemático, sostenible y continuo en privación de libertad, que es lo que planteamos al poner el foco en el “derecho al tratamiento”, los buenos resultados pueden caer. Dejamos las conclusiones y el “¿qué hacer correspondiente?” a los lectores de este informe y a los operadores –nosotros incluídos- del sistema.*

## 5. Mirando para adelante: algunas acciones de promoción y mejoras impulsada por la OCP

Desde la Oficina del Comisionado Parlamentario durante 2023 se realizaron múltiples acciones a los efectos de cumplir con el mandato de promover los derechos humanos de las personas presas. Como señalado, suelen ser innumerables las gestiones que se realizan con reserva y bajo perfil realizando solicitudes a las autoridades penitenciarias, sanitarias, educativas y sociales, alertas ante situaciones que se detectan de enfermedad, amenazas, enfrentamientos o sometimientos, planteos preventivos a los efectos de frenar procesos que pueden generar conflictos o violencias, mesas de diálogo con internos y con autoridades y otros actores, mediaciones, talleres, gestiones de *advocacy* en favor de políticas públicas u orientaciones específicas para organismos públicos varios. El Comisionado Parlamentario entiende que la tarea de promoción de los derechos humanos requiere una buena dosis de cautela y reserva en la difusión de sus gestiones y propuestas, a los efectos de facilitar los buenos resultados de las mismas. Esto, sin embargo, no quita que muchas veces las acciones incluyan la formulación de denuncias penales por muertes en custodia, por violencia institucional o abusos, incluso por delitos cometidos por los propios internos del sistema, notas a las autoridades, acciones judiciales correctivas como la puesta en conocimiento de los jueces de situaciones que vulneran derechos, solicitud de intimación judicial a organismos públicos que no despliegan acciones necesarias de asistencia dentro del sistema penitenciario o incluso *habeas corpus* correctivos, planteando medidas concretas para que una sentencia judicial modifique el estado de cosas en determinado espacio del sistema penitenciario. A continuación se presentan algunas de esas acciones realizada durante 2023, que hablan por un lado de los problemas y carencias del sistema penitenciario, pero que también reflejan el aporte de la OCP a la mejora del mismo y al cumplimiento de su mandato institucional: la promoción de los derechos humanos.

### 5.1 Acción por mejoras en Unidad No. 7 Canelones

*Situación:* En mayo de 2023, ante la constatación reiterada de muy malas condiciones de vida en la cárcel de Canelones, tanto en lo referido a la situación edilicia como a la presencia de programas socioeducativos (falta de camas y colchones, pésimo estado de instalaciones eléctrica y sanitarias, no uso del patio) se presentó un *habeas corpus* solicitando una serie de medidas correctivas. El que sigue es el escrito presentado que recibió una sentencia totalmente favorable por parte de la Justicia de Ejecución:

## SE PROMUEVE RECURSO DE HABEAS CORPUS CORRECTIVO

SEÑOR JUEZ LETRADO DE EJECUCIÓN Y VIGILANCIA DE 2º TURNO DE  
CANELONES

Juan Miguel Petit con domicilio real en Avenida de las Leyes s/n (Palacio Legislativo, Edificio Anexo entrada por Fco. Acuña de Figueroa) y correo electrónico jmpetit@comisionado.parlamento.gub.uy y comisionado@parlamento.gub.uy y constituyendo domicilio procesal en poderleg4@notificaciones.poderjudicial.gub.uy al Señor Juez me presento y digo :

Que vengo a promover recurso de Habeas Corpus Correctivo respecto a las condiciones de reclusión de los internos alojados en el Módulo 2 de la Unidad 7 (Cárcel de Canelones) Sectores A, B, C y D contra el Estado Uruguayo en la persona del Ministerio del Interior por actividades imputables al Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) con domicilio en calle Mercedes N° 993 en mérito a las siguientes consideraciones de hecho, prueba y fundamentos de derecho que paso a exponer.

### PRECISIONES PREVIAS Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES INVOLUCRADAS EN EL CASO, COMPETENCIA DE LA SEDE PENAL DE EJECUCIÓN.

1- La figura del Comisionado Parlamentario fue creada por la Ley N° 17.684 con el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa supranacional, constitucional, legal y reglamentaria, referida a la situación de las personas privadas de libertad por decisión judicial.

2- Dentro de su competencia se encuentra la de promover el respeto de los derechos de todas las personas sometidas a un procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad, así como cooperar con entidades que promueven el respeto de los derechos humanos (Art. 2 literal A y siguientes)

3- Para el cumplimiento de dichas funciones se le otorgaron en el artículo segundo de la citada norma una serie de atribuciones incluyéndose en el literal i) la promoción de acciones de habeas corpus o amparo.

4- El Ministerio del Interior cuenta con legitimación pasiva en estos autos en virtud de lo dispuesto en el artículo 221 de la Ley 18.719 que creó el Instituto Nacional de Rehabilitación, con jurisdicción nacional y dependencia directa del Ministro del Interior, asignándole como cometidos la organización y gestión de las instituciones penitenciarias, la rehabilitación de los

procesados y los penados, la administración de las medidas sustitutivas a la privación de libertad, así como todas las atribuciones que tenía hasta entonces la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación. Tiene bajo su cuidado las cárceles que son gestionadas por el Instituto Nacional de Rehabilitación (I.N.R.). Dentro de los cometidos establecidos por ley N° 18.719 de creación del I.N.R. tiene como misión la gestión de los establecimientos carcelarios, la rehabilitación de las personas privadas de libertad y la adecuada instrumentación y monitoreo de las medidas alternativas a la privación de libertad.

5- Resultan competentes para conocer en las presentes actuaciones los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal y de Ejecución y Vigilancia de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 354.1 y 354.2 del CPP.

6- No es posible sostener, sin incurrir en un claro error conceptual, que la misma cuestión objeto de la presente demanda puede ser debatida en forma desgranada ante cada uno de los magistrados a cuya disposición se hayan los detenidos por los que se promueve el habeas corpus, pues ello implicaría defender la idea errónea de que una acción colectiva es igual a la suma de muchas acciones individuales tramitadas por separado; lo que a su vez desconocería también la razón por la que la ley le otorgó legitimación al Comisionado Parlamentario.

7- En definitiva, exigir que se concurra en forma individual, ante cada uno de los magistrados, a cuya disposición se encuentran los vulnerados significa desconocer la posibilidad de promover acciones colectivas. Por otra parte, si bien la Constitución no menciona en forma expresa el habeas corpus como instrumento deducible en forma colectiva, tratándose de pretensiones sobre derechos fundamentales, es lógico suponer que la ley las reconoció para otros derechos, con igual o mayor razón, la Constitución debe otorgar las mismas herramientas para tutelar un bien jurídico de valor prioritario y del que se ocupa en especial en su artículo 17, no precisamente para reducir o acotar su tutela, sino para privilegiarla.

## HECHOS

1. Se promueve el presente Habeas Corpus correctivo en virtud de lo dispuesto en los arts. 17, 26, 72 de la Constitución de la República, arts. 351 y 355.2 concordantes, siguientes y complementarios del Código del Proceso Penal (Ley 19.293 y modificativas) a los efectos de garantizar el derecho al tratamiento individual, al trato, derecho al patio, a la visita, al acceso a actividades educativas y/o laborales (tratamiento) orientadas a la rehabilitación y a una privación de libertad en condiciones dignas para los internos que se encuentran alojados en la Unidad 7 Módulo 2 sectores A, B, C, y D, respectivamente, ya que no tienen acceso regular al patio, ni han sido objeto de un Plan Individual de Tratamiento que garantice su acceso a derechos.

2. Muchos de los internos no tienen luz, cama, colchón, duchas, condiciones de habitabilidad mínimas en cuanto a la higiene en los sectores y en el lugar donde duermen. El estado general de las celdas es muy malo, con severos deterioros en el funcionamiento de duchas, saneamiento, camas, puertas, iluminación. Es reiterada la presencia de roedores, el mal estado o falta de colchones, artículos de higiene personal y la total ausencia de materiales educativos o de lectura.

3. Es notoria la carencia de programas socioeducativos o de capacitación profesional, siendo también muy pocos los internos que salen del módulo para actividades educativas o laborales, lo que conforma una convivencia de ocio forzoso que facilita el deterioro, desgaste o vandalización del mobiliario y genera tensiones entre los internos. Cabe aclarar que de acuerdo a la perspectiva desarrollada por la oficina se trata de propuestas orientadas a lo deportivo, educativo, social, cultural, laboral, con tres horas semanales, con cierta estabilidad en el tiempo (mínimo tres meses) y que esté registrado en planilla.

4. Pese a eso, no es menor destacar que el actual comando de dirección de la Unidad N° 7 ha realizado un importante trabajo para reducir la violencia interpersonal entre los internos, manteniendo diálogos con ellos y sus familias para tratar de atener los emergentes de funcionamientos puntuales que suelen generar tensiones, lo que ha generado un mejor clima de relacionamiento aunque la precariedad programática del lugar coloca en situación volátil este aspecto positivo.

5. En informe presentado a la Comisión Bicameral de Seguimiento Carcelario el día 4 de mayo señalamos que son muy preocupantes y, en algunos casos, constituyen extremos de muy malas condiciones de convivencia y de nula rehabilitación, las realidades de varios espacios o unidades del sistema penitenciario, con cuadros de privación de libertad sin acceso a estándares mínimos de derechos humanos y oportunidades socioeducativas elementales. Entre ellas, señalamos al Módulo 2 de Canelones, donde se alojan unos 716 internos, presenta condiciones inaceptables para el nivel de desarrollo del Uruguay, siendo un lugar deteriorado ediliciamente, donde prácticamente no se accede a patio, sin equipo técnico y casi nulas actividades socioeducativas, donde los internos nada avanzan en un posible proceso de rehabilitación.

En particular, detectamos extremas condiciones en los llamados calabozos de tránsito o progreso en el sector C del módulo (5 calabozos donde internos que esperan traslado no salen ni al patio ni a la planchada común del sector y permanecen hacinados en sus celdas por más de 10 días). Además, en visita realizada el lunes 24 de abril, constaté personalmente que en el sector B, donde había unos 201 internos, había 38 de ellos que no tenían celda y dormían en el piso de la planchada interior, y que en las existentes 33 celdas del sector, no había camas en ninguna de ellas, encontrando, luego de recorrer y fotografiar las celdas una por una, que había solamente una cucheta en todo el celdario. Si sumamos a ello las casi nulas actividades de rehabilitación, el deterioro general del lugar, el pésimo estado de duchas, saneamiento e instalaciones eléctricas,

el hacinamiento de las celdas, la conclusión es muy dolorosa y en pocas palabras solo cabe decir que el sector debe ser o bien cerrado o reformado total y urgentemente.

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

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

6. La amplísima mayoría de los internos alojados en los sectores del Módulo 2 no tienen actividades socioeducativas ni laborales, no salen al patio todos los días, no tienen colchón y muchos no tienen cama, por ejemplo, sucede con los privados de libertad que se encuentran alojados en el sector B lo que fue constatado por la Oficina en inspecciones realizadas durante el mes de abril y mayo lo que se puso en conocimiento de las autoridades del INR y el comando de la Unidad 7. Constatamos que en el Sector A habían 12 personas durmiendo en la planchada (patio interno) sin colchón en el piso y 37 personas en el Sector B en idéntica situación, a lo que solicitamos, muy amablemente, las medidas correctivas del caso.

7. También nos preocupa la situación de quienes son alojados en las celdas N° 1 a 5 del Sector C (denominadas por los internos como calabozos porque se encuentran trancadas por fuera con un candado cuya llave está en poder de la guardia) que venimos inspeccionando desde diciembre del año 2022. Allí se constató durante las visitas realizadas desde el año pasado hasta la fecha casi en forma semanal, que los internos allí carecen de luz en las celdas llamadas de progreso, de baño, no tienen derecho al patio ni a la visita, y se encuentran hacinados sin actividad de ninguna especie, y sin contacto familiar. Tienen derecho a una llamada telefónica a sus familiares pero los cabineros de dicho sector se encuentran deteriorados o rotos por lo que en definitiva no tienen acceso a la comunicación salvo cuando coincide que sus seres queridos

llaman a los números de dichos teléfonos puesto que solo reciben llamadas no pudiendo efectuarlas quienes se alojan allí.

Es constatable –cosa que ha sido hecha tanto por los diversos Juzgados de Ejecución de Canelones como por la propia Comisión Bicameral de Seguimiento del Sistema carcelario del Poder Legislativo- que las condiciones del Módulo 2 constituyen un contexto donde no existe tratamiento y donde no se cumplen los estándares mínimos, situación que desborda las posibilidades de la propia Unidad penitenciaria debido a la falta de recursos de diversos rubros, tanto materiales como de recursos humanos.

Es constatable, aún a primera vista, que no existen casi actividades socioeducativas en el Módulo 2 y que incluso el régimen de patios es muy limitado, pudiendo los internos acceder solamente a circular dentro de su propio sector en la planchada, lo que constituye también una forma de encierro ya que el lugar es techado, de mínima perspectiva visual y de malas condiciones edilicias, lo que a todas luces conforma un escenario reñido con la normativa penitenciaria.

El 14 de enero de 2023 enviamos nota al Instituto Nacional de Rehabilitación, con copia a las sedes de Ejecución, sobre las condiciones de vida del Módulo 2 de la cárcel de Canelones referida como “cierre o reforma radical del sector”. En esa misiva indicamos que: “el Módulo 2 sigue siendo un serio problema penitenciario nacional sobre el cual es ineludible volver otra vez a los efectos de tomar decisiones que cambien su situación, ya que la misma no puede ser superada con los recursos que cuenta la propia unidad, ya sean ellos los materiales o de recursos humanos. Decisiones de política penitenciaria nacional son ineludibles para revertir la situación del Módulo 2 de Canelones y, en particular, de su sector de calabozos o seguridad, donde las condiciones son de trato cruel inhumano o degradante, siendo las mismas una vía segura hacia la desadaptación social y la violencia”.

En la nota presentamos nuestra particular preocupación por el sector de calabozos o celdas denominadas de “pre egreso”, pero también presentamos recomendaciones para una mejora de todo el Modulo 2, ya que la cárcel constituye un sistema de funcionamiento, donde lo que ocurre en un sector se comunica e influye sobre los demás, por lo que no es buena cosa pensar solamente en acciones muy puntuales o focalizadas que desconozcan la globalidad del lugar, es así que planteamos iniciar un camino tendiente a:

- Que un grupo de trabajo técnico proceda a realizar una evaluación de todos los internos del Módulo 2 a efectos de determinar Planes de Tratamiento Individual que permitan su circulación y progresividad en el sistema y les generen actividades programáticas y asistenciales.

- Dada la gran carencia de recursos técnicos que tiene la unidad, lo que le impide desarrollar plenamente las orientaciones que desea llevar adelante, se conforme un equipo técnico de no menos de 8 profesionales para iniciar la transformación programática del sector.

- Se instalen en el lugar talleres de capacitación y producción, utilizando las fuerzas vivas locales, por ejemplo, las ofertas de intervención realizada por la Intendencia local.
- Se realice una evaluación de la infraestructura del lugar y se determine si es posible realizar mejoras en el mismo de manera de adaptar su funcionamiento mientras se procesa la creación de un nuevo espacio apto para la convivencia.
- Se solicite a la Dirección Nacional de Bomberos una evaluación del riesgo de incendio en el lugar y a la OSE una evaluación de la calidad del agua en los tanques del líquido elemento.

## NORMAS DE DERECHOS HUMANOS VIOLENTADAS POR LA SITUACIÓN DE RECLUSIÓN EN EL MÓDULO 2 DE CANELONES

1. Debe tenerse presente que el derecho internacional de los derechos humanos, sistema que el Uruguay no solo ha aprobado sino del cual es activo e histórico actor, señala en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 10.1: “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano (...)” 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”. Esta norma internacional que entró en vigor en marzo de 1976 y fue ratificada por el Uruguay obliga a que la sanción penal contenga el necesario tratamiento para agotar esfuerzos en favor de las acciones de rehabilitación.

2. La Constitución establece en su art. 26 establece el principio rector de que las cárceles “en ningún caso se permitirá que sirvan para mortificar”. También establece el art. 26 la finalidad de las mismas, tanto para procesados como para penados, la que define como “reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”. Esto indica a las claras, que el contexto penitenciario debe asegurar una convivencia humana para todos sus internos, condenados o no condenados.

3. Las normas internacionales sobre privación de libertad son múltiples, recogidas en tratados y convenciones, pero la comunidad internacional ha plasmado en las llamadas “Reglas Mandela”, las normas mínimas para la privación de libertad. Estas normas, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el voto y la activa participación de Uruguay, son el “piso mínimo” a partir del cual cada país debe construir su respuesta a la ejecución penal de manera de lograr la finalidad reintegradora de la pena.

4. Desde hace ya muchos años, las condiciones del Módulo 2 de la Unidad N° 7 Cárcel de Canelones rompen con los límites mínimos establecidos por las “Reglas Mandela”, colocando al Estado uruguayo en omisión de sus compromisos internacionales.

La Regla 4 establece que: “las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y

social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 13 establece que “los locales de alojamiento de los reclusos, y especialmente los dormitorios, deberán cumplir todas las normas de higiene, particularmente en lo que respecta a las condiciones climáticas y, en concreto, al volumen de aire, la superficie mínima, la iluminación, la calefacción y la iluminación”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 15 establece que “las instalaciones de saneamiento serán adecuados para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno y en forma aseada y decente”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 16 establece que “las instalaciones de baño y de ducha serán adecuadas para que todo recluso pueda bañarse o ducharse...”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 17 establece que “todas las zonas del establecimiento penitenciario que frecuentan los reclusos deberán mantenerse limpias y en buena estado en todo momento”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 18 establece que “se exigirá a los reclusos aseo personal y, a tal efecto, se les facilitará agua y los artículos de aseo indispensables para su salud e higiene”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 21 establece que “todo recluso dispondrá, de conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 22 establece que “todo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y sus fuerzas”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 23 establece que “todo recluso que no desempeñe trabajo al aire libre dispondrá, si las condiciones meteorológicas lo permiten, de al menos una hora al día de ejercicio físico adecuado al aire libre”. No se verifica en el Módulo 2.

La Regla 24 establece que: “La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica”.

La Regla 58 establece que “los reclusos estarán autorizados a comunicarse periódicamente bajo la debida vigilancia, con sus familiares y amigos: a) Por correspondencia escrita y por los medios de telecomunicaciones, electrónicos, digitales o de otra índole que haya disponibles...”.

La Regla 64 establece que “Cada establecimiento penitenciario tendrá una biblioteca suficientemente provista de libros instructivos y recreativos, que podrán usar los reclusos...”.

## EL HABEAS CORPUS CORRECTIVO

1. Si bien el recurso de habeas corpus se encuentra contenido en el artículo 17 de la Constitución de la República, desde la reforma de 1917, tradicionalmente se lo concibió como una acción tendiente a proteger la libertad ambulatoria ante detenciones ilegítimas.

2. La aprobación del nuevo Código del Proceso Penal (ley 19.293 y modificativas) instauró un proceso de habeas corpus con un contenido más amplio que el inicialmente previsto en la Constitución; ya no solo establece una acción de amparo de la libertad personal ambulatoria contra todo acto arbitrario que la prive, restrinja, limite o amenace, sino que también, opera para la protección de la persona privada de libertad contra torturas y otros tratamientos crueles, o condiciones de reclusión violatorias de la dignidad de la persona humana.

3. Lo expuesto constituye la consagración legal de lo que la doctrina denomina “el habeas corpus correctivo”.

Se trata pues de un proceso constitucional para la protección de derechos humanos fundamentales contenido en un código de procedimiento penal.

Seguramente la explicación a su inclusión en este cuerpo normativo esté vinculada a su indisoluble relación con el cumplimiento de la pena, al mismo tiempo que reivindica el rol de los jueces en el control del cumplimiento de la pena.

La doctrina ha definido el habeas corpus de distintas formas: “...el habeas corpus es la acción expedita y rápida de jerarquía constitucional, que toda persona puede interponer ante un juez en los caso de acciones u omisiones de autoridades públicas que impliquen actuales o inminentes agravaciones ilegítimas de la forma y condiciones en que se cumple la legítima privación de libertad, para que el magistrado resulte inmediateamente la cesación del acto lesivo...” (El Habeas Corpus Correctivo, Gustavo Arocena, pág. 37, Ediciones de Palma, Argentina).

También se ha dicho: “...es la acción destinada a resguardar el trato digno en las prisiones, hacer cesar los actos lesivos y reparar las omisiones de las autoridades penitenciarias que no protejan la dignidad y respeto de las personas que deban cumplir la privación de libertad...”. (El Habeas Corpus, Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial, 2010, Tomo 2, pag.755, López).

En el caso argentino la procuración penitenciaria de la Nación ha venido utilizando el instituto del habeas corpus correctivo como herramienta idónea para lograr que se satisfagan los estándares que marcan la Constitución y los Tratados de derechos humanos en materia de dignidad en el trato carcelario. En particular, (destaca éste organismo oficial dependiente del Poder Legislativo de la Nación) se ha recurrido al litigio en clave colectiva como mecanismo eficaz de acceso a la justicia, capaz de brindar respuesta adecuada en casos que exceden lo

individual, alcanzando mayor incidencia e impacto en la realidad carcelaria y ejerciendo presión para que se logren respuestas en el orden institucional. (Información obtenida de Procuración Penitenciaria de la Nación “La situación de los derechos humanos en las cárceles federales argentinas”. Informe anual 2014, pág. 311, disponible en: [www.ppn.gov](http://www.ppn.gov)).

4. En el caso que nos ocupa resulta el mecanismo procesal idóneo para garantizar el acceso a condiciones dignas de reclusión en un proceso de reformas urgentes y progresivas.

## PRUEBA

A los efectos de acreditar los extremos referidos en el cuerpo de este escrito solicito se diligencien los siguientes medios probatorios:

### A) DOCUMENTAL:

Se agreguen los siguientes documentos:

Informe Anual del Comisionado Parlamentario 2020-2021 (A y B) e Informe de Avance 2022 (C).

Nota enviada por la Oficina al Instituto Nacional de Rehabilitación, jueces de ejecución y vigilancia, y distintas autoridades fechada 15/12/2022 y enviada el 14 de enero del corriente año que fuera remitida con copia a distintas autoridades referida a las celdas n° 1 A 5 del Sector C que incluye foto de la situación de los internos solicitando el cierre o reforma parcial del Sector (D).

Respuesta de Directora de la Unidad 7 de fecha 2 de marzo con el régimen de patio vigente en el Módulo 2 (E).

Relevamiento fotográfico del día 24 de abril del Sector B del Módulo 2 (F).

### B) TESTIMONIAL:

Se reciba la declaración de los siguientes testigos, quienes declararan sobre los extremos expresados en el cuerpo de este escrito y sobre cualquier otra cuestión relacionada que la Sede considere pertinente:

- Patricia Banhero, C.I.: 3.225.367-1, mayor de edad, profesional integrante del equipo del Comisionado Parlamentario, domiciliada en Av. De las Leyes s/n Edificio Anexo del Poder Legislativo, quien concurrirá sin necesidad de previa citación, y declarará sobre la situación relatada en autos.

- Alejandro Bonanni C.I: 1.417950-6 mayor de edad, profesional integrante del equipo del Comisionado Parlamentario, domiciliado en Av. De las Leyes s/n Edificio Anexo del Poder Legislativo quien concurrirá sin necesidad de previa citación y declarará sobre la situación relatada en autos.

- Jorge Belvisi, C.I.: 3.578.696-0 mayor de edad, profesional integrante voluntario del equipo del Comisionado domiciliado en Zelmar Michellini 1321 esc. 1107, quien concurrirá sin necesidad de previa citación, y declarará sobre la situación relatada en autos.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

Funda el derecho en los arts. 17, 26, 72, y 332 de la Constitución de la República; Arts. 351, 354, 355 y siguientes del Código del Proceso Penal, ley 17.684; ley 17.897; arts. 3, 4, 5, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24 y 25, 58, 64 y 94 “Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos” (Reglas Mandela); art. 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad de las Américas; ley 15 737 que aprobó la Convención Americana de Derechos Humanos Pacto San José de Costa Rica y recomendaciones de los comités de Tortura y de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2022).

## PETITORIO

Por lo expuesto al Sr. Juez solicita:

- 1) Que tenga por promovido el presente Recurso de Habeas Corpus Correctivo, con los recaudos adjuntos y por constituido el domicilio.
- 2) Que se notifique al Estado en la persona del Ministerio del Interior y al Instituto Nacional de Rehabilitación en los domicilios establecidos en el exordio de este escrito.
- 3) Que en definitiva, se haga lugar al habeas corpus correctivo, ordenando al Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación a implementar un PLAN DE MEJORAS en los cuatro sectores del Módulo 2 de la Unidad N° 7 Cárcel de Canelones que asegure condiciones de habitabilidad que cumplan con la normativa nacional e internacional para el tratamiento de los reclusos, en particular con las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Mandela”, de acuerdo con los siguientes estándares mínimos y mecanismos de seguimiento que incluyan como parte de ese Plan:
  - 1- El cierre de las celdas 1 a 5 del Sector C (denominadas calabozos o de pre egreso o tránsito) donde se alojan los internos en situación de ser realojados o de egreso de la unidad para ser trasladados debido a su manifiesta inhabitabilidad e inadecuado funcionamiento.
  - 2- Se asegure que todo interno tenga cama con colchón y frazada, procediéndose a tomar las medidas administrativas necesarias para su provisión a la brevedad, respetando el cupo original de la unidad de 3 plazas por celda y un total de 396 en los cuatro sectores mencionados, informando a la sede y a la Oficina del Comisionado Parlamentario en 45 días.

3- Se realicen obras de mantenimiento y mejora de la red eléctrica, estableciéndose condiciones seguras en la misma y de saneamiento de los cuatro sectores del Módulo, y mejoras de habitabilidad y edilicias informando a la sede y a la Oficina del Comisionado Parlamentario del inicio y continuación de las mismas cada 60 días.

4- Se aloje a todos los internos en celda de manera que no existan ninguno durmiendo en el piso de la planchada general informando a la sede y a la Oficina del Comisionado Parlamentario la implementación de esta medida en plazo de 15 días.

5- Inicio de acciones de mejora de la convivencia favoreciendo condiciones de habitabilidad mínimas en las celdas, (cama, colchón, ventilación, evacuación sanitaria, luz artificial y natural, elementos de limpieza como detergente, hipoclorito, elementos personales, jabón, papel higiénico) y elementos personales cuando no existan (abrigo, ropa, materiales educativos y de lectura).

6- Mejora en espacios comunes, limpieza y pintura de celdas y cronograma sistemático de fumigación y control de plagas.

7- Se conforme un equipo técnico para la implementación de programas y actividades en el módulo y desarrolle un programa de tratamiento que incluya actividades socioeducativas y una oferta accesible de capacitación en oficios o actividades laborales, pudiendo las mismas realizarse por entidades públicas convocadas u organizaciones de la sociedad civil convocadas mediante programas de trabajo convenidos al efecto.

8- Un análisis de la situación de cada interno con aplicación de un formulario de entrevista que permita conocer la situación de cada uno con la formulación del consiguiente Plan de Tratamiento Individual o identificación de necesidades socioeducativas más urgentes.

9- Se cumpla un régimen de patio en el que todo interno tenga como mínimo una hora de patio diaria al aire libre informando a la sede y al Comisionado Parlamentario del avance de su implementación cada 30 días.

10- Se coordine con el prestador de salud presente en la unidad N° 7 y con la Junta Nacional de Drogas un programa de atención al uso problemático de sustancias que ofrezca talleres informativos y de reducción de riesgos y daños y tratamientos con opciones para derivación a tratamientos individuales.

PRIMER OTROSÍ DIGO: que a los efectos de lo dispuesto en los artículos 85, 90 y 105 a 107 del C.G.P, autoriza a los Dres. Silvia Sturla y Alejandro Bonanni, Lic. Psic. Patricia Banchemo, Lic. Virginia Rivero, Trad. Graciela Riephoff en forma indistinta.

SEGUNDO OTROSÍ DIGO: que el letrado firmante actúa en representación de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

**Nota de seguimiento:** *la sentencia del Juzgado de Ejecución de 2º. Turno de Canelones aparejó importantes cambios en la rutina del Módulo 2 de Canelones. Se habilitaron patios diarios para todos los sectores, se cerraron los calabozos denunciados, se colocaron camas en todas las celdas que no las tenían en el sector C denunciado, se mejoró sustancialmente la red eléctrica, se suspendió el uso de la planchada como espacio con colchones para quienes no tenían celda, se entregaron colchones de manera sistemática, se reforzó el control de plagas.. Se sigue realizando un seguimiento del cumplimiento de esta sentencia por parte de la Oficina, existiendo puntos pendientes importantes referidos al aumento de las actividades socioeducativas, la asistencia terapéutica frente al consumo de sustancias, la capacitación laboral, la elaboración de Planes Individuales de Tratamiento para todos los internos.*

## 5.2 Acción por mejoras en Unidad No. 4 COMCAR

**Situación:** *El planteo de mejorar en la Unidad 4 del INR, el COMCAR, ha sido una constante en los últimos años, ya que es el penal más grande del país, tiene un sostenido aumento de internos y sus recursos humanos y logísticos son insuficientes. Desde la OCP se hizo un planteo apuntando a puntos estratégicos concretos de intervención para mejorar la situación de ese penal de tanta influencia en el sistema general. Así, el 3 de febrero de 2023 se envió nota al Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Servicio de Asistencia Integral para las Personas Privadas de Libertad de ASSE (SAI PPL) con copia al Poder Judicial sobre la situación de la Unidad No. 4 del INR, COMCAR, donde se plantearon por parte de la OCP las siguientes medidas:*

En visita realizada el día de ayer al COMCAR, amén de recorrer varios módulos y recibir diversos planteos de los internos y los funcionarios, arribé a algunas conclusiones que me permito traer a cuento con recomendaciones para su superación, las que también se vinculan a los informes recibidos en el mes de diciembre por parte de la Justicia de Ejecución, bajo cuya autoridad se encuentran las personas privadas de libertad.

1.- MÓDULO 1. Siendo el hacinamiento un serio problema que afecta a todo el sistema pero en particular a esta unidad, donde para unos 4.400 reclusos hay unas 3.600 plazas disponibles en números redondos, es prioritaria la habilitación del Módulo 1, refacción que viene realizándose hace muchos meses por parte de internos y el Polo Industrial. Siendo muy positivo el aporte de los internos en la construcción, tanto el ritmo como la solidez de la construcción tiene en esa modalidad varios problemas ínsitos. Lo más concreto, es que el ritmo de la obra debe acelerarse dado el hacinamiento crítico existente. Recomendamos que se contrate o bien una empresa privada o bien se acuerde con el MTOP medidas necesarias para

acelerar la obra que todo indica no estará pronta por varios meses. Es posible recurrir dada la situación existente a los mecanismos de urgencia para la pronta contratación.

2.- EQUIPOS TÉCNICOS. La Unidad sigue teniendo una gran falta de equipos técnicos, lo que genera que el perfil de los internos no sea adecuadamente conocido por los directores y los funcionarios, limitándose a la ficha de ingreso y el protocolo OASYS, el cual es realizado en el momento que la persona pasa por el Centro de Ingreso. A los efectos de generar rehabilitación y progresividad en el sistema, con el consiguiente movimiento de la población penitenciaria en base a criterios técnicos y de tratamiento (y no solamente de adecuadas respuestas a los casos más emergentes), es necesario fortalecer la dotación técnica de los diversos módulos y subunidades. Entendemos que cada subunidad requiere contar con un equipo técnico de unos 10 profesionales de manera de generar conocimiento de las capacidades de los internos, Planes Individuales de Tratamiento y una malla de actividades que genere oportunidades de rehabilitación y progresividad. La demanda de mayor presencia de técnicos no es solo planteada por los funcionarios dedicados al área de tratamiento o reeducativa, sino también por los funcionarios del área seguridad, que diariamente constatan que sin intervención técnica la seguridad por sí sola no conduce a rehabilitación alguna y genera nuevas inseguridades. Es posible recurrir dada la situación existente a los mecanismos de urgencia existentes para la pronta contratación.

3.- CÁMARAS. No tiene el COMCAR un sistema interno de videocámaras de vigilancia, las que tienen un efecto preventivo y probatorio muy importante, como lo demuestran las miles de cámaras instaladas en todo el territorio nacional. Es urgente contar con un sistema de video vigilancia interno, que redundaría positivamente tanto en la seguridad como en el desarrollo de actividades en el lugar, permitiendo a directores de unidades, áreas y actividades, realizar un seguimiento inmediato de las situaciones que puedan ocurrir. Es posible recurrir dada la situación existente a los mecanismos de urgencia existentes para la pronta contratación.

4.- VEHÍCULOS Es extrema la falta de vehículos para la Unidad 4, lo que se trasunta en serias dificultades para su funcionamiento, por ejemplo, traslados a juzgados, pericias. En los últimos años del 2022 se contó con un vehículo para una unidad de más de 4.000 internos, dato que exime de todo comentario. Recomendamos la urgente conformación de una flota mínima para el lugar. Es posible recurrir dada la situación existente a los mecanismos de urgencia existentes para la pronta contratación.

5. TRASLADOS MÉDICOS Las coordinaciones médicas (tratamientos o diagnósticos externos) se ven sumamente dificultadas ya que cada traslado implica el uso de funcionarios apostados a otras tareas. Diariamente se pierden consultas médicas externas, enfermedades dejan de ser diagnósticas o se demoran sus tratamientos. Recomendamos que se destine una guardia policial permanente de 3 funcionarios al servicio médico de a ASSE a los efectos que el mismo esté destinado exclusivamente a esos traslados que diariamente deben realizarse,

evitando las dañinas consecuencias que tiene para la seguridad y para el tratamiento la anulación de las coordinaciones por falta de personal de custodia.

**Nota de seguimiento:** *durante 2023 fue finalmente abierto el Módulo 1, se nos informó la compra de 20 vehículos de los cuales 2 fueron enviados a la referida unidad, se licitó la compra y está ahora al cierre de este informe en proceso de instalación una red de videocameras en toda la unidad, no se han verificado avances en la dotación técnica de la unidad y los traslados médicos por coordinaciones externas se lograron para algunas cirugías –como el caso de los ostomizados para cirugías correctivas- pero en general continúan las dificultades para su realización por falta de personal policial para las custodias.*

### 5.3 Acción por cierre o reforma de Unidad 5 cárcel de Mujeres.

*El 10 de enero de 2023, ante el deterioro edilicio de la Unidad No. 5, Centro Metropolitano Femenino de Colón, sobre el cual ya la Oficina había planteado la necesidad de su reforma estructural profunda o de su cierre, se elevó una nota con propuestas para las diversas áreas de su funcionamiento, dirigida al Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, SAI PPL de ASSE y el Consejo de Política Criminal (Poder Judicial, Ministerio del Interior, Fiscalía, Ministerio de Educación). La nota describe el lugar y realiza propuestas para su transformación en estos términos:*

De mi mayor consideración: el pasado día 5 de enero visité la Unidad No. 5 Centro Metropolitano Femenino de Colón.

Sumo a esta nota a anteriores comunicaciones realizadas sobre el futuro de esa unidad y algunas recomendaciones sobre la mejora de su atención.

Cabe anotar, por un lado, los notorios cambios positivos en el manejo y la convivencia de la unidad con el nuevo equipo de dirección de la misma, la que trasunta un fuerte compromiso con los principios de rehabilitación que marcan el rumbo y sentido de ese Instituto y también de una sana intención de implementar las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Mandela”, pese a las grandes dificultades logísticas, materiales y de recursos humanos que existen en el lugar. Claramente, aún en momentos del año complejos, se ha instalado un clima de diálogo y de búsqueda de soluciones con las internas y con los funcionarios que es muy destacable.

Asimismo, hemos recibido con ilusión la comunicación informal que se nos realizó de que se han iniciado estudios de pre factibilidad para crear una nueva unidad femenina, en predio y con características a definir. Nos parece una sana e ineludible decisión dados lo que hemos

venido señalando, en algunos temas desde hace años, sobre el deterioro edilicio del lugar y su inadecuación para los fines que el mismo tiene dado su tamaño y su diseño físico inicial de hospital general.

Durante esta visita volvimos a constatar como conspira con una adecuado y educativo funcionamiento el diseño físico del lugar y su deterioro material, con grandes corredores y espacios autónomos y distantes que dificultan una relación cara a cara y personalizada con educadores y operadores y genera espacios sin uso adecuado. Amén de las dificultades operativas que el deterioro e insuficiencia del lugar implican, muchos factores constituyen un riesgo directo para quienes allí conviven.

Asimismo, en algunos lugares los espacios de convivencia se vuelven muy poco amigables, funcionales y hasta deprimentes, cuando un clima de rehabilitación requiere todo lo contrario.

De nuevo podemos decir que el comando del lugar es pro activo en estos momentos para enfrentar esto, pero que las limitantes del lugar son insalvables.

Cabe señalar que son notorios los problemas del sistema eléctrico, mantenimiento de baños y duchas, higiene (en algunos lugares es constatable una presencia de roedores preocupante), iluminación, espacios de visita y comunes.

A estas limitantes y carencias físicas y materiales, insalvables ya dado el estado general del edificio, se suma un enorme déficit en la intervención técnica, ya que la unidad no posee los técnicos necesarios para llevar adelante las acciones ineludibles de diagnóstico, tratamiento, seguimiento, pre egreso, generación de actividades, conocimiento personalizado de las internas y sus contextos sociales. Sin un equipo técnico sólido la prisión se vuelve una amarga caja de contención, donde el re ingreso a la sociedad es fuente de nuevos dolores para más gente. Actualmente, para unas 666 internas, hay un solo psicólogo y una licenciada en trabajo social.

Sin el debido “filtro técnico” no es posible conocer a la población internada y tener para cada una un Plan Individual de Tratamiento, único camino para intentar la rehabilitación a que nos manda la Constitución. Solamente un equipo técnico puede preparar la progresividad de manera adecuada, prevenir conflictos, disminuir tensiones, realizar mediaciones que eviten sanciones tensionantes o inadecuadas y generar actividades y oportunidades.

Durante la visita recibimos innumerables denuncias, coincidentes y repetidas, por parte de las internas sobre las dificultades de acceso a la salud, sobre lo que se nos indican demoras, postergaciones, dificultades para conseguir consultas externas y situaciones de atención de variada entidad o de entidad a valorar postergadas muchas veces.

Sabemos que la demanda sanitaria no siempre obedece a razones somáticas y que la salud penitenciaria es muy diferente que la atención de la población general, requiriendo la particulares atenciones para canalizar y manejar cuadros complejos de larga data, desinformación, ansiedad y angustia acumulada.

Todo lo anterior nos indica que el la Unidad No. 5, punto sobre el cual ya hemos remitido recomendaciones, ha llegado a un punto final de su vida edilicia útil y que el centro debe ser sometido a arreglos de mantenimiento profundos para atenuar las dificultades actuales y procederse a su clausura y traslado por la inviabilidad actual a otra unidad o unidades que se puedan o bien construir o implementar con la utilización de espacios físicos ya existentes.

Asimismo, con todo respeto, nos permitimos recomendar las siguientes medidas a los efectos de una mejor respuesta de la actual situación, reiterando en algunos puntos temas ya planteados:

1.- EQUIPO TECNICO Conformar un equipo técnico multidisciplinario de no menos de 6 personas que pueda generar Plantes Individuales de Tratamiento, generar actividades y realizar seguimientos de preparación para el egreso y abordaje de contextos sociales y familiares de las internas.

2.- SALUD PENITENCIARIA Que ASSE refuerce el equipo de salud existente realizando también más actividades de atención primaria, información por temas de interés para las internas y sensibilización sobre prevención en salud, implementando mecanismos de mayor cercanía en los pisos y en particular con las delegadas de las internas para canalizar mejor los pedidos de atención.

3.- DEMANDAS DE SALUD PENDIENTES Que ASSE realice un relevamiento con todas las internas de todas las solicitudes pendientes de atención de manera de implementar un plan de puesta al día y de actualización de las coordinaciones y exámenes pendientes.

4.- MEDIDAS URGENTES Definir un conjunto de medidas urgentes para atender los problemas de mantenimiento y salubridad más graves, realizándose una valoración de todos los sectores con participación de las internas sobre las medidas de higiene, limpieza, alajamiento y mejora de la convivencia de la unidad.

5.- ATENCION PSICOLOGICA, ADICCIONES Y SALUD MENTAL. Aumentar las acciones en salud mental y adicciones, conformando un programa accesible y de mayor cobertura, integrado con el área de vinculación social y pre egreso, de atención de salud mental, y en particular de adicciones, en coordinación con agentes externos y en particular, a partir de los acuerdos y acciones existentes ya como base con la Junta Nacional de Drogas.

6. EL QUINTO NIVEL. Seguir avanzando en la transformación definitiva del denominado quinto nivel, dando lugar allí a una presencia fuerte de ASSE, espacio que ya tiene un espacio para policlínica que actualmente no se usa, de manera de tener allí un área de asistencia y tratamiento para salud mental e incluso para tratamiento focalizado de adicciones que requieran un área residencial particular y autónoma.

7. DIAGNOSTICO. Solicitar a la Dirección Nacional de Bomberos que realice un relevamiento del edificio, sus potenciales riesgos y medidas inmediatas que eventualmente deban tomarse como prevención.

8. NUEVO EDIFICIO. Iniciar un proceso amplio de consulta, tanto dentro del personal penitenciario jerárquico y especializado del Ministerio del Interior, ASSE e INR como de actores externos (Comisión de Cárceles del Parlamento, Facultad de Arquitectura, INMujeres del Mides, técnicos especializados o acciones de sociedad civil como el proyecto Crisálidas de CLAEH-Unión Europea, etc) de manera de dar contenidos para la construcción de una nueva unidad para mujeres que se nutra de las buenas prácticas realizadas, de las existentes en otras unidades y en el exterior y de la experiencia acumulada.

9. UNIDAD 9. Como hemos recomendado desde 2015, las Unidades de Madres con Hijos deben ser repensadas, entendiendo que vivimos un tiempo donde las normas internacionales y las buenas prácticas en el mundo apuntan hacia sistema de prisión domiciliaria asistida para los casos de penas cortas y la utilización de unidades muy pequeñas (modelo casonas) con estricta vigilancia para las penas más largas y casos más complejos. Esto permitiría usar, durante la transición de la construcción de una nueva o nuevas unidades, los espacios ya existentes y que podrían tener nuevos usos, y empezar a generar una respuesta acorde las necesidades de tratamiento.

10. ÉSTRATEGIA NACIONAL DE REFORMA PENITENCIARIA Todo lo anterior creemos que podría enmarcarse dentro de una Estrategia Nacional de Reforma Penitenciaria, ordenada por Ley. 18.889 y recomendada por los organismos especializados de las Naciones Unidas al Uruguay, de manera de contar con un Plan Estratégico para la construcción de una política pública consensuada por todos los actores y Poderes del Estados involucados.

Quedando a las órdenes, los saludo muy atentamente, Juan Miguel Petit.

Se copia a ASSE, Parlamento Nacional, Poder Judicial, Consejo de Política Criminal.

**Nota de seguimiento:** *En 2023 se anunció la creación de un nuevo centro para mujeres privadas de libertad para el cual se utilizaría el contrato de participación público privada mediante el cual se construyó la Unidad No. 1 de Punta de Rieles. La OCP participó de reuniones donde se mostraron los planos con el ante proyecto del lugar, que constaría de cuatro módulos, uno de ellos para pre egreso y personas trans, por lo que pudo verse, con un diseño moderno y adecuado para una convivencia en rehabilitación. El proceso administrativo para aprobar la construcción continuó en 2023 y, según se nos informó al cierre de este informe, su construcción se iniciará en 2024. En el segundo semestre de 2023 se notaron mejoras en la atención de las mujeres alojadas en el 5º. nivel, al reforzarse el personal y sus recorridas, el uso del patio y al comenzar a funcionar una policlínica de salud mental de ASSE en ese piso, pese a lo cual ese sector sigue siendo un lugar inadecuado para la rehabilitación, siendo imperioso contar con una unidad para atención de personas con alteraciones crónicas de salud mental (ver recomendaciones de este informe). Hemos registrado avances en la atención médica en la unidad, aunque todavía se registran muchas demoras en la atención y se*

*reciben reiterados planteos sobre el punto. En 2023 se renovó el equipo de dirección, siendo visibles importantes novedades en la gestión: aumento de puestos de trabajo, ampliación del polo industrial, mayor despliegue de actividades, mejoras en los sectores de visitas, visible proactividad para personalizar el trato y dar respuestas adecuadas a los planteos de las internas, lo que continuó la política de diálogo de la anterior Dirección. La novedad de la construcción de un nuevo edificio ha sido estimulante para todo el personal, aunque la concreción del mismo demorará y todavía deben lidiar con un edificio vetusto. No se ha reforzado el personal técnico lo que impide la realización de Planes de Tratamiento Individual, no tenemos noticia de que se haya realizado el estudio recomendado a Bomberos, no se han desplegado acciones amplias en materia de adicciones.*

*5.4 Acción por mejoras en abastecimiento de agua y tratamiento en Unidad 13 Las Rosas, Maldonado.*

*El 26 de enero de 2023, donde los crónicos problemas de suministro de agua en la cárcel de Las rosas, Maldonado, se agravaron con la sequía que vivía el país, la OCP elevó un planteo sobre el punto y también sobre las mejoras en programas de tratamiento en la unidad, con el texto que sigue.*

Tengo el agrado de comunicarme con usted para expresar nuestra preocupación por la situación de la Unidad 13 Las Rosas.

Dicha unidad cuenta con una capacidad locativa de 640 plazas y aloja actualmente a 1064 personas privadas de libertad (datos de INR de 25/1/23).

Tal como hemos venido planteando en diferentes comunicaciones e informes, en especial desde 2021, la sobrepoblación y hacinamiento en algunos sectores así como las dificultades para el acceso al agua han sido algunos de los principales problemas a resolver.

Actualmente, como es de conocimiento público, nuestro país atraviesa un período de sequía prolongado unido a altas temperaturas lo que constituye un desafío mayor para quienes gestionan la unidad y para las autoridades de INR en cuanto a solucionar el abastecimiento adecuado de agua para todas las personas que habitan allí.

En los últimos días hemos estado recibiendo diferentes informaciones de personas privadas de libertad, sus familiares y abogados defensores en los que nos plantean el agravamiento de la situación, puntualmente: períodos de 24 horas o más sin agua en las celdas, restricciones de ingreso de bidones de agua embotellada que acercan los familiares así como dificultades para que los bidones ingresados lleguen a los destinatarios -situación que solicitamos sea clarificada y eventualmente normalizada -, grandes dificultades para poder higienizarse así como para realizar la limpieza de baños, entre otros planteos.

Por otra parte, en conversación con las autoridades carcelarias de la unidad nos han informado sobre las medidas tomadas para sobrellevar esta situación: se ha recibido la ayuda de un camión cisterna con el que se ha logrado llenar los tanques, se han creado comisiones de aguateros para distribuir en forma más equitativa el agua, se ha planteado a delegados y fajineros que colaboren en el control de canillas que se encuentran en lugares comunes (patios) para que no se desperdicie agua, se ha decidido racionar el uso del agua para que los tanques no se vacíen y no se dañen las bombas de agua produciéndose, en este caso, un perjuicio mayor.

Si bien comprendemos las dificultades para la resolución de esta situación entendemos que todas las soluciones tomadas son de carácter transitorio y paliativo por lo que insistimos en la necesidad de tomar decisiones que tiendan a una solución definitiva para el abastecimiento de agua de la unidad ya que se trata de una carencia largamente señalada que se ha agravado con el paso del tiempo y la falta de soluciones de fondo.

En informe presentado en julio 2022, luego de un largo monitoreo de varios meses de la situación sanitaria en la que ya se venían realizando cortes intencionales de agua como forma de preservar agua ya recomendamos "impulsar al más alto nivel con otros organismos del Estado las medidas de fondo requeridas para dotar a la unidad de una infraestructura de suministro de agua -cuyo acceso acorde es un derecho elemental- constante y de buena calidad."

Asimismo, el tema de la sobrepoblación agrega mayor gravedad a esta situación; hemos constatado que tanto al momento de presentación del informe referido como al día de hoy el número de personas privadas de libertad no ha disminuido, hay sectores con 9 personas alojadas en celdas con capacidad para 3, a modo de ejemplo de espacios más críticos.

Al momento de presentación de ese informe se recomendaban medidas para que esta unidad fuera "puesta en la agenda de unidades que requieren una urgente intervención edilicia y programática, teniendo ya sectores de un hacinamiento y superpoblación que requieren su transformación inmediata dado el deterioro humano que significan esas condiciones con efectos que se replicarán en la comunidad."

Por todo lo expuesto y teniendo en cuenta que el acceso al agua es un derecho fundamental recomendamos que:

- 1) se tomen las acciones necesarios para resolver esta situación en dos niveles: a corto plazo en forma urgente para sobrellevar este período de mayor desabastecimiento de agua por la sequía y las altas temperaturas veraniegas y a mediano y largo plazo para solucionar en forma definitiva los problemas de instalación sanitaria, la dificultad de abastecimiento de agua y las carencias estructurales del edificio,

- 2) se realice un estudio detallado y clasificación de la población alojada en la unidad a los efectos de reducir la cantidad de personas alojadas en los sectores más sobrepoblados o con índices de hacinamiento. Esta redistribución tendría el objetivo de mejorar las condiciones de

reclusión de la población privada de libertad y posibilitar la realización de planes de tratamiento individual.

***Nota de seguimiento:** la situación del abastecimiento del agua a Las Rosas también era materia de preocupación de las autoridades penitenciarias, quienes nos expresaron sus planes y nos fueron informando de las novedades. Durante 2023 se hicieron importantes obras que renovaron la conexión desde el suministro de OSE a la usina externa del establecimiento y desde esta hasta los dos tanques en altura que están dentro del penal. Así, en 2023 se verificó este básico pero muy destacable logro que permitió regularizar el suministro del líquido elemento y también renovar la provisión del mismo en el sistema de incendios del celdario donde está alojada toda la población masculina y donde se verificaban los faltantes extremos de agua. Se encuentra en curso la renovación de los sistemas eléctricos, también afectados por la sobredemanda de la sobrepoblación que hay alojada. Si bien la recomendación de realizar un diagnóstico “uno por uno” de los internos a los efectos de una mejor ubicación y asistencia de los mismos no se ha realizado, donde la falta de personal técnico para ser un factor explicativo de ello, hemos registrado una positiva y proactiva actitud de la dirección del establecimiento en el sentido de: establecer un régimen de patio y verificar su cumplimiento, supervisar la entrega de alimentos, aumentar la oferta educativa, realizar convenios con organizaciones de la comunidad que pueden desarrollar actividades en la unidad, intensa articulación con el servicio sanitario que presta Sanidad Policial, aspecto que continuó enlentecido y dificultado por los serios problemas de recursos de ese organismo que, muy preocupantemente, comprometen el despliegue de un servicio de salud adecuado.*

5.5 Acción por modernización de Unidad No. 4 COMCAR y mejoras básicas de tratamiento.

***Situación planteada:** Durante 2023, y en particular en los últimos meses del año, el aumento de la población penitenciaria complicó, estresó y volvió más vulnerable aún a riesgos cotidiano la gestión en la Unidad No. 4 COMCAR, la más grande del país, donde se alojan prácticamente uno cada tres personas presas del Uruguay. A los efectos de poner sobre la mesa el alto valor estratégico de ese establecimiento, ubicado a no más de 20 minutos del centro de Montevideo, necesitado por ende de un menú amplio de apoyos institucionales para sostener adecuadamente la convivencia de más de 5.000 personas. Su recomendaba establecer un mecanismos de trabajo que involucrara a varios organismos públicos, de manera de que allí convergieran con potencia los recursos y acciones concertadas de varios organismos en un plan de contingencia consistente. El que sigue es el texto enviado, en consonancia con la ley 17.684, a las autoridades penitenciarias, el 27 de noviembre de 2023.*

En los últimos meses se ha producido un notorio aumento de la población privada de libertad, que ha llegado a 15.437 personas ubicadas en las 26 unidades penitenciarias del país.

Por esta vía queremos subrayar la situación en la Unidad No. 4 COMCAR, donde la población es de 14.795 personas.

La tasa de prisionización actual es de 430 presos cada 100.000 habitantes, con una tasa de crecimiento poblacional de 5% anual, siendo mayor en mujeres (11,4%) que en varones (4,5%).

Desde setiembre se registra un crecimiento más acelerado. Agosto cerró con 18 internos más que el mes anterior, setiembre con 95, octubre con 206 y noviembre hasta el día 24 con 126.

Actualmente hay 60 niños con sus madres en unidades penitenciarias, superando el máximo de 50 que se registró el año pasado.

Las únicas unidades que no están con hacinamiento o hacinamiento crítico son las chacras, la unidad 25 y la unidad de Juan Soler, lo que repercute dañando las posibilidades de rehabilitación.

No es posible realizar proyecciones con los elementos que tenemos y teniendo en cuenta que en la magnitud de la población penitenciaria influyen diversos factores externos al sistema.

Hubo años en que la población penitenciaria creció a un ritmo de 1.300 personas por año, siendo en 2022 de unas 700 personas el aumento. Estimábamos que el aumento en 2023 se iba a consolidar en unas 500 personas más, pero el reciente aumento parece indicar que finalizaremos el año con unas 700 personas más, cifra de aumento similar al del año anterior.

Lo anterior es impactantemente demostrativo del estrés que sufre el sistema en cuanto demanda de nuevas plazas, más recursos humanos, logísticos, infraestructura, gastos de funcionamiento y aumento de tensiones de convivencia.

Es por eso que en el “Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación”, oportunamente elevado y conversado con ustedes, planteamos como prioridades el trabajo en medidas alternativas, trabajo post penitenciario y el refuerzo programático en atención en salud mental, adicciones y actividades socio educativas, a los efectos de lograr una gradual contención en el número de personas presas, con el imprescindible despliegue de recursos de políticas sociales comunitarias, ya que la magnitud del sistema penitenciario hace muy difícil dotarlo de suficientes programas de rehabilitación.

Hemos registrado numerosos puntos de avance sobre estos temas, que valoramos mucho, como el fomento del trabajo de asistencia y seguimiento de la DINASLA, el avance en el desarrollo de un módulo y programa para adicciones con financiamiento externo, el impulso a la Estrategia de Reforma Penitenciaria, múltiples iniciativas con el MIDES algunas particularmente innovadoras como el trabajo con personas liberadas en refugios especializados y casas de medio camino y la proactividad del INR a la hora de atender las diversas emergencias

que se producen, como asimismo el apoyo al trabajo técnico, la capacitación profesional de los operadores y personal de seguridad y la búsqueda de apoyos en todos los organismos de política social.

No obstante lo anterior, el crecimiento poblacional sigue siendo materia de preocupación y los hechos de violencia vividos la semana pasada en dos módulos de COMCAR con sendos homicidios –visitamos la unidad el pasado viernes y recibimos amplia información de primera mano de parte de la dirección y funcionarios actuantes en las situaciones- y un crecimiento poblacional desbordante en los módulos 3, 4, 5, 10 y 11 (esto es en las Unidas 4 B y 4 C Y 4 D)- lo que nos lleva a entender que es necesario llevar adelante un plan de contingencia ya que la situación en esos puntos requiere medidas específicas hasta se vislumbre la apertura de nuevas unidades, la instalación de nuevas plazas o el sistema avance hacia una magnitud manejable desde el punto de vista de los programas de rehabilitación a implementar.

De acuerdo a eso me permito amablemente recomendar:

- Se instale un sistema de video vigilancia en las Unidades 4 B y 4 C para favorecer la prevención de hechos violentos, la tarea de observación por parte de los funcionarios y el registro de pruebas cuando se registren hechos delictivos.
- Se refuercen en cantidad y calidad los servicios de alimentación
- Con respecto a lo anterior, que se avance en el estudio de proceder a la privatización de los servicios de comidas de manera total o parcial, sobre lo cual estoy al tanto de una iniciativa privada realizada al Poder Ejecutivo por un grupo de empresas que entiendo es importante analizar prontamente en su viabilidad. (Anoto que visité experiencia similar en cárceles de Buenos Aires, invitado un día por los particulares que sostienen eso emprendimientos, y considero que la misma es un planteamiento muy valorable y que debe ser al menos estudiado diligentemente para ver su viabilidad luego vía concursal, sobre todo a la luz de las carencias de nuestro sistema de alimentación en al menos buena parte del sistema penitenciario).
- Se refuercen los puntos de observación y vigilancia en las zonas traseras de los módulos señalados, ya que se han registrado incidentes nocturnos en las mismas de creciente gravedad.
- Se realicen mejoras materiales en las salas de visitas de los familiares, en particular pintura, baños, sillas, espacios de recreación para niños, etc, lo que operará positivamente en la convivencia cotidiana.
- Se establezca un régimen de patio en todos los sectores que asegure una hora diaria para cada interno, tomando las medidas de seguridad propias para cada sectores de manera de hacer viable y sostenible.
- Se brinde alfabetización a todos los internos que no sepan a la fecha leer, escribir o hacer cuentas, solicitándose al Ministerio de Educación y CODICEN técnicos para la tarea, procediéndose a contratar entidades privadas en caso de no existir horas docentes propias en ese

servicio educativo. Se trata de la población más vulnerable y la que es víctima de mayores abusos por otros internos, no teniendo en su mayoría apoyo externo.

- Se realice un Censo de Progresividad, procediendo un equipo técnico del INR a relevar situación, necesidades y posibilidades de cada interno alojado en las unidades 4 B y 4 C, de manera de impulsar su progresividad en el sistema.

- Se solicite a SAI PPL de hacer reforzar sus horario de policlínica y crear nuevos grupos de prevención y asistencia para salud mental y adicciones ya sea en la modalidad asistencial o mediante grupos de diálogo plurales de internos.

- Se compruebe antes de fin de año que todo interno tiene colchón y elementos básicos de higiene (kit de higiene), procediéndose a su suministro a quienes no los tengan.

- Se impulsen actividades socioeducativas, en particular en los meses de verano, convocando a otros organismos (INEFOP, Secretaría de Cultura, INJU, etc) para la realización de talleres, actividades recreativas, grupos de diálogo, trabajo preventivo en temas como adicciones, violencia doméstica, derechos sexuales, habilidades blandas y en caso de no ser ello posible se impulse la participación vía convenio de organizaciones de sociedad civil.

- Se inste a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a la aprobación de la construcción de las nuevas plazas planificadas, en particular para tres nuevas unidades en Libertad y para suplantar la actual cárcel de mujeres con una ampliación del convenio existente de participación público privada en Punta de Rieles, elementos clave para enfrentar la situación de hiperpoblación penitenciaria antes descrita que sin nuevas plazas estaría llegando a un escenario aún más complejo que el actual.

**Nota de seguimiento:** *No se conformó una agenda común entre organismos para actuar en la Unidad No. 4. El sistema de videovigilancia, para el cual se realizaron compras de equipos, está en proceso de instalación, según se nos informó al cierre de este reporte. Se iniciaron obras de refacción en la cocina central con el trabajo de internos, pero las obras no avanzaron significativamente en 2023, tampoco se mejoró la alimentación, salvo la entrega de pan y dulce en los módulos con pocas visitas, las mejoras en salas de visitas han sido pocas en 2023, el régimen de patio es de muy irregular cumplimiento en los módulos salvo en los identificados como 6, 7 y 8 y pre egreso, no se reforzó por parte del CODICEN y Ministerio de Educación la dotación docente lo que implica que la demandas para estudiar supere ampliamente a los cupos disponibles, no se realizó un censo de progresividad ni se ha avanzado en la realización de Planes de Tratamiento Individual, no se registró aumento de actividades socioeducativas en los meses de verano y tampoco se registraron mayores recursos humanos que hicieran posible la ampliación de la cobertura sanitaria, en particular en atención psicológica. A la vez, en los últimos meses del año se instaló una nueva dirección que puso en marcha, con los recursos propios existentes, un conjunto de acciones tendientes a mejorar la coordinación entre las diversas sub unidades, impulsa la tarea del área técnica (deporte,*

*trabajo, prevención de conflictos) pero la falta de recursos y el aumento de personas presas constituye un desafío casi imposible de superar o capear sin un refuerzo sustantivo de recursos institucionales y materiales externos. Cuando estas nuevas acciones de la dirección estaban dando sus primeros pasos, tristemente el 30 de diciembre un incendio provocado por un incidente en el Módulo 4 se cobró 6 vidas, dejando en evidencia la importancia de aumentar la densidad de programas y la fortaleza de la intervención penitenciaria con más recursos humanos y materiales ante el gigantesco desafío que se vive en este singular establecimiento.*

5.6 Acción en favor de un censo de progresividad y la formulación de Planes de Tratamiento Individual como parte del uso de las “Reglas Mandela” como marco general de rehabilitación.

**Situación:** *Desde la OCP se han promovido las Reglas Mínimas de Tratamiento de los Reclusos o “Reglas Mandela” como marco programático sustantivo para las políticas de rehabilitación de personas bajo sanción penal. En ese sentido, ante las dificultades de gestión que registramos en la Unidad No. 4 COMCAR, y que se expresaron además en incidentes concretos incluso en momentos de la visita familiar, se elevó una recomendación apuntando a la realización de una evaluación de todos los internos o censo de progresividad de manera de tener mejor conocimiento de cada interno –cosa que no ocurre por el vertiginoso ingreso casi diario de nuevos internos- y así facilitar su circulación progresiva dentro del sistema, esto es su avance hacia condiciones paulatinamente más abiertas y participativas como preparación para su libertad. La nota fue enviada a Ministerio del Interior, ASSE, Oficina Servicio Civil, Justicia de Ejecución y Comisión de Seguimiento Carcelario del Parlamento en diciembre de 2022 y se le dio seguimiento en 2023.*

El día 24 de diciembre del corriente, ocurrió un incidente de gravedad durante la visita familiar de Navidad durante la cual, con niños y familiares delante, varios internos se enfrentaron con cortes resultando uno de ellos muerto en el lugar y otro herido de entidad, en la sala de visita del sector A 1 de la Unidad 4 B del COMCAR, Módulo 11.

El hecho, en el cual los dos heridos fueron llevados a la atención sanitaria en medio de la conmoción generada, generó un fuerte impacto en los presentes y muy en particular en los visitantes menores de edad. Un hecho que rompió nuevamente la costumbre de respetar el espacio de visita, lugar que se encuentra degradado por la violencia y también por las muy malas condiciones físicas de los mismos.

Visitamos en el día de ayer el lugar dialogando con internos y funcionarios y tratamos de reconstruir lo acontecido, pasando revista también a la situación de esa unidad penitenciaria.

La unidad es visitada semanalmente por nuestra Oficina, pero la gravedad del hecho ocurrido en la mañana del 24 de diciembre motiva a focalizar en algunos puntos posibles medidas urgentes en el sitio.

El hacinamiento en el lugar como se sabe es crítico y la carencia de personal es extrema, tanto en lo que refiere a personal de seguridad como personal técnico. Para un total de unos 1.323 internos en los dos módulos – 631 en el módulo 10 y 692 en el módulo 11- existen solamente 18 operadores del área técnica, responsables de cumplir con el mandato constitucional. También hay carencias de personal de seguridad y administrativo, fundamentales ambos para el correcto funcionamiento de la unidad.

Cabe destacar el enorme esfuerzo del personal para sostener la convivencia en el lugar y para atender el sinnúmero de contingencias que emergen día a día. También acciones que se han implementado para, por ejemplo, superar los constantes cortes de agua (mediante un sistema de caños externos de plástico) y disminuir la plaga de roedores existente. De todas maneras, las condiciones edilicias de los dos módulos hablan de una estructura que tiene un desgaste extremo y donde la superpoblación impide contar con espacios de rehabilitación y superar las violencias que allí se acumulan.

La falta de personal y los problemas edilicios del lugar conspiran contra estos esfuerzos, que si bien logran dar respuesta a muchas situaciones y generar actividades para muchos internos, determinando que el lugar, que es estratégico ya que es la puerta de ingreso de muchos internos jóvenes al sistema penitenciario, no tenga mínimas condiciones de reclusión, pese a que los funcionarios intentan orientar la convivencia hacia lo educativo, como mandan las normas.

Es particularmente inquietante la debilidad de la intervención técnica, por la falta de recursos humanos y el agotamiento de muchos de los existentes, ya que los pocos operadores que existen no pueden desarrollar actividades y generar oportunidades para los internos, lo que resulta en la anulación de los objetivos institucionales y un motivo de desgaste, angustia y agotamiento “burn out” de los funcionarios.

Es ejemplo de lo anterior que los Planes Individuales de Tratamiento, elemento clave para los procesos de rehabilitación definidos por las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos, si bien son conocidos y manejados por los funcionarios educadores, operadores y técnicos, solo se formulan en una veintena de casos de un total de 1.323. Esto ocurre no por omisión o mala voluntad de los funcionarios, sino por la omisión estatal de aportar un mínimo de recursos humanos necesarios para la tarea de reeducación y reinserción, lo que vulnera la normativa legal vigente y hace imposible la tarea cotidiana socioeducativa en el lugar.

Para un total de 1.323 internos, hay 3 funcionarios destinados al tratamiento, 3 al área laboral, 3 a la gestión educativa, 3 al deporte y 2 al área salud. Hay unos 45 funcionarios del área de seguridad.

La intervención técnica se vuelve así una misión imposible que clama por atención para evitar violencia en el lugar o nuevos derroteros de violencia de aquellos que egresen del lugar. Pese a todo, los operadores logran generar actividades de recreación, yoga, boxeo, alfabetización, lecturas, traslado a áreas educativas, huerta, que si bien llegan a un grupo acotado de internos, son muy destacables por el compromiso de los funcionarios en sostenerlas.

La falta de personal técnico –operadores, educadores, profesionales, etc- hace que no existan Planes Individuales de Tratamiento para todos los internos, lo que en otras palabras significa que los internos no tienen una “hoja de ruta” ni existe un cabal, registrado y sistematizado diagnóstico o estado de situación vital de cada interno, lo que constituye una ineludible “línea de base” para iniciar un proceso de desarrollo humano, que es el objetivo de la ejecución penal.

Sin Plan Individual de Tratamiento no es posible orientar de manera adecuada a los internos hacia las actividades y oportunidades que necesitan para llevar adelante eso que todos definimos como un proceso de rehabilitación. ¿Qué puede hacer cada persona allí? ¿Qué sabe hacer, qué necesita, de dónde viene, quiénes son sus vínculos, cuáles son sus capacidades, qué problemas de salud tiene, qué familia lo apoya? ¿Qué proyecto de vida prosocial puede elaborar durante el período, cuáles son los núcleos problemáticos que lo llevaron al delito, cómo preparar una nueva vida?

Sin técnicos es imposible atender algunas de estas preguntas que son el meollo de la inserción social. Sin técnicos no hay programas suficientes y sin programas solo queda como carta posible la mera contención, que en el mediano o largo plazo cae y deja paso a nuevas violencias.

La existencia de plazas vacías en parte del sistema penitenciario y la contracara del hacinamiento en muchos centros se explica en parte por la ausencia de equipos técnicos que establezcan contacto con cada interno, desarrollen un trabajo “cuerpo a cuerpo”, elaboren un diagnóstico de vida, elaboren una hoja de ruta con objetivos prosociales y un conjunto de actividades posibles. Sin estos instrumentos, los internos de golpean, no circulan ni progresan por el sistema, y la privación de libertad en malas condiciones genera situaciones que les traen sanciones, regresividad, heridas, problemas de salud y, en el mediano plazo, los coloca en las puertas de nuevos delitos al egresar sin herramientas de empatía, trabajo, sostén familiar, laboral, social ni educativo.

Si bien son muchos los puntos sobre los cuales se podría intervenir, el refuerzo del personal del área técnica en la Unidad 4 B es ineludible para que los internos puedan participar de actividades de rehabilitación que se generen.

La situación física y programática del módulo solo permite concluir que el mismo debe ser clausurado total o parcialmente o sometido a un reciclaje total para hacer posible procesos de rehabilitación. La situación actual debe ser alterada urgentemente.

El esfuerzo del personal técnico sería una acción estratégica a los efectos de aumentar la circulación de la población, el desarrollo de Planes Individuales de Tratamiento, aumento de actividades y mayor sostenimiento de las acciones técnicas que con dificultades pero con entrega del personal se realizan.

De acuerdo a esto, muy amablemente recomendamos que se tomen todas las medidas administrativas necesarias para incorporar urgentemente 25 nuevos funcionarios, con el necesario apoyo de capacitación de CEFOPEN, para el área técnica y se formule un Plan Operativo que consolide la gestión de la unidad con todos los elementos que requiere un centro penitenciario que reúne a 1.323 personas, lo que constituye una de las unidades penitenciarias de tamaño grande del país, pero que al estar dentro de un complejo de unidades, su magnitud se pierde en la perspectiva de la globalidad del lugar. Ese Plan Operativo requiere también a logística, comunicaciones, videocámaras de seguridad, controles del ingreso a la sala de visitas, adecuación edilicia de las salas de visitas, equipamiento digno, áreas deportivas, policlínicas, bibliotecas, áreas para atención de adicciones, salas de trabajo para aplicación de programas de pensamiento pro social etc.

En suma: recomendamos que como intervención estratégica a los efectos de enfrentar la grave situación crítica de la propuesta programática y de la convivencia en la Unidad 4 B, recomendamos impulsar la incorporación de 25 técnicos que permitan impulsar los lineamientos planteados por las Reglas Mínimas Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Nelson Mandela”.

**Nota de seguimiento:** *a la fecha, no ha sido realizado un censo de progresividad aunque es bueno destacar que la nueva dirección de la Unidad 4 realizar periódicas evaluaciones de grupos numerosos de internos a los efectos de re ubicarlos de manera de aliviar tensiones, lo que constituye una acción de emergencia valorable pero que no sustituye el censo planteado. En efecto, sin tener un conocimiento cabal de cada interno es imposible intentar –intentar- una gestión penitenciaria pacífica y con objetivos que le den sentido, para lo cual se requieren equipos técnicos que con los diagnósticos realizados puedan elaborar Planes de Tratamiento Individual y así impulsar el tratamiento y su resultado, la progresividad, dentro del sistema. La OCP como parte del seguimiento de esta acción de largo aliento, por un lado mantiene un diálogo constante con la dirección de la unidad y los responsables de las sub unidades del complejo penitenciario, donde existe buena voluntad para avanzar en esta orientación pero no cuentan con los recursos necesarios para ello. A la vez, muchos casos puntuales que se consideran estratégicos, son presentados a la Justicia de Ejecución, solicitando que las autoridades penitenciarias sean intimadas a la formulación de esos planes o de acciones específicas en favor del derecho a la rehabilitación de personas cuya situación es asumida por la Oficina.*

## 5.7 Acción en favor de concreción de cirugías reparatorias para personas con coordinaciones pendientes y con situaciones invalidantes.

*Situación: Entre otros efectos de la pandemia de Covid 16, pudimos registrar que se deterioró aún más el proceso de coordinación de consultas médicas externas a su establecimiento de reclusión de personas presas. En particular, fue motivo de preocupación la situación de personas ostomizadas (personas que tienen su aparato digestivo operado, con un dispositivo externo, bolsa colectora de su evacuación, de complejo mantenimiento y uso social) y a la espera de resolución quirúrgica. Esa intervención pendiente, requiere un proceso de evaluación, revisión general y varias coordinaciones médico anestésico quirúrgicas, lo que desde el sistema penitenciario se había vuelto muy complejo (agenda de consultas, exámenes paraclínicos, agenda con cardiólogo, anestesista y cirujano, guardia para traslado e internación, etc). Desde la OCP se mantuvo un intenso diálogo con el Servicio de Atención Integral para las Personas Privadas de Libertad (SAIPPL) de ASSE, con el Instituto Nacional de Rehabilitación y también con equipos médico quirúrgicos de ASSE, impulsándose la puesta en marcha de una nueva coordinación para lograr esas cirugías reparatorias. Vale decir que las personas que tenían esas colostomías en sus aparatos digestivos, la situación hacía muy difícil que pudieran trabajar o estudiar e incluso la situación se volvía compleja para la convivencia, por lo cual era importante solucionar –en los casos que fuera posible- esas situaciones como parte de su proceso de rehabilitación e integración social. La que sigue es la nota enviada a las autoridades sanitarias (SAIPPL de ASSE) y que marca el impulso de la OCP para atender la situación. También se puso en conocimiento de muchos estos casos, cuando estaban pendientes, a la Justicia de Ejecución.*

Tenemos el agrado de comunicarnos con usted para transmitir nuestra preocupación por la situación de las personas ostomizadas alojadas en Unidad 4.

En sucesivas visitas a la Unidad hemos relevado la situación de los internos que se encuentran en esta condición en base a los datos proporcionados por el servicio médico de la Unidad y las entrevistas con los internos. De acuerdo a la información recabada los pacientes deben cumplir una secuencia de consultas y estudios para luego poder ser intervenidos quirúrgicamente para revertir su colostomía. Estos pasos son los siguientes:

- a) primera consulta con cirujano, quien determinará si la reversión es posible e indicará para ello los estudios a realizar
- b) sucesión de estudios y consulta con otros especialistas entre los que se incluye fibrocolonoscopia, paraclínica, cardiólogo, anestesista
- c) nueva consulta con cirujano para decidir la intervención y coordinación de fecha para la misma

De esta forma hemos encontrado que de los 18 pacientes ostomizados hay 3 situaciones diferentes:

- 1) personas que aún no han sido conducidas a cirujano por primera vez
- 2) personas que, si bien no han concretado la consulta con cirujano, ya la tienen para el mes de mayo
- 3) personas que ya han pasado por la instancia de cirujano y están a la espera de conducción a anestesista

La lista de internos es la siguiente:

- 1) personas que aún no han sido conducidas a cirujano por primera vez (en esta lista se incluyen personas que nunca han sido conducidas y personas que han sido conducidas o agendadas para conducción pero por alguna razón no han podido ser vistas por el cirujano)...(Siguen 12 nombres y datos personales).
- 2) personas que ya tienen coordinada la fecha para consulta con cirujano para el mes de mayo: Siguen cuatro nombres
- 3) personas que ya han pasado por la instancia de cirujano y están a la espera de conducción a anestesista (siguen dos nombres).

Dada la compleja situación planteada, sugerimos extremar los esfuerzos para elaborar un plan que reduzca el número de conducciones y permita, en una sola salida a un centro hospitalario reunir todas las instancias. Para ello sería necesario conformar un equipo multidisciplinario (cirujano, anestesista, cardiólogo, estudios paraclínicos) en un centro hospitalario externo, reduciendo de esta manera el número de conducciones y acortando los tiempos.

Se eleva copia para su conocimiento, coordinación o efectos que correspondan institucionalmente al Instituto Nacional de Rehabilitación y Justicia de Ejecución a cuya disposición se encuentran los internos.

**Nota de seguimiento:** *en 2023 fueron operadas unas 20 personas como resultado de un muy buen trabajo de articulación entre SAIPPL de ASSE y en particular su equipo del Centro Médico de Unidad NO. 4, el equipo médico del Hospital Italiano, el INR y la atención de la Justicia de Ejecución. Esta operativa no solo atendió los casos señalados, sin que dejó trazados los mecanismos de coordinación posibles para nuevas situaciones, dejando en claro que muchos resultados concretos que parecen lejanos, con buenas coordinaciones, basadas en el diálogo interinstitucional y el esfuerzo de personas diversas en entenderse y unir recursos, se puede volver realidad y multiplicarse.*

5.8 Las acciones en favor del tratamiento integral de las personas presas en favor de su preparación para la integración social.

**Situación:** *Ha sido eje central del trabajo de la OCP impulsar el despliegue de programas de tratamiento integral dentro del sistema penitenciario (ver capítulo sobre derecho al tratamiento en este mismo informe). Una de las prioridades de las visitas que se realizan a los centros penitenciarios es promover condiciones generales de rehabilitación, pero también, a partir de situaciones concretas emergentes, solicitar a las autoridades penitenciarias que se den respuestas concretas para determinadas personas, con nombre y apellido, que hemos identificado que reclaman su derecho a recibir asistencia (puede ser atención médica, educación, trabajo, asistencia psicológica). Entendiendo que en esas situaciones se juega el núcleo de la capacidad rehabilitadora del sistema penal, y convencidos que superar la falta de programas y condiciones de rehabilitación es el desafío principal del sistema, judicializamos muchos de esos casos. O sea: una vez que eso no se logra con los diálogos habituales con nuestras contrapartes o por vía administrativa, hay casos en que la OCP recurre al Poder Judicial. Vale subrayar que el Poder Judicial es el garante de los Derechos Fundamentales, por lo que la judicialización naturalmente, en el interjuego institucional y democrático de las instituciones, es buscado para que resuelva el planteo pendiente o no resuelto y obligue a que la atención específica requerida tenga lugar. La judicialización tiene varias vías: puede ser comunicando las situaciones a la Justicia de Ejecución para que valore y proceda según entienda, otras veces pidiendo que se intime a las autoridades la implementación de las medidas de tratamiento reclamadas, y otras veces se recurre al habeas corpus correctivo, que cuando es recogido positivamente por la Justicia, obliga con una sentencia a la Administración. La evidencia del trabajo de la oficina con estas herramientas desde 2017 muestra que la judicialización en general y los habeas corpus correctivos para situaciones extremas y complejas, ya sea individuales o grupales, suele abrir caminos de transformación. El caso que aquí se presente, de L.L.D. es demostrativo de muchas de esas situaciones y planteos, que son un catalizador de cambios individuales –en cuanto mejoran las vidas de personas concretas- y estructurales –en cuanto impulsan al sistema penitenciario a innovar en sus respuestas programáticas-. Son también un mecanismo de solución de situaciones desesperantes, ya que la falta de tratamiento integral hace vislumbrar un futuro oscuro para la persona que los necesita. La que sigue es la nota que inició la búsqueda de tratamiento para el caso de L.L.D., un joven con una vida de adversidades y que no estaba recibiendo tratamiento de rehabilitación alguno.*

*Por la presente transmito a usted nuestra preocupación por la situación del interno L.L.D. de 20 años de edad, que se encuentra alojado en la Unidad N° 4, módulo 4. Juzgado de Ejecución y Vigilancia de 2° Turno de Canelones.*

*De acuerdo a la entrevista mantenida se puede desprender la siguiente información:*

*Desde muy temprana edad L.L.D. queda a cargo de su padre, con el que se cría junto a 9 hermanos. Ambos padres según dice tienen uso problemático de sustancias. Durante su infancia se producen varias mudanzas pasando varios años en Brasil. Según describe en varios momentos de su historia, ante situaciones en que su padre era privado de su libertad, L.L.D. y sus hermanos siendo menores de edad quedaban viviendo solos al cuidado de vecinos del barrio. Proviene de un hogar donde varios integrantes cuentan con antecedentes penales (padre, tío, primos) con trayectorias de consumo. Manifiesta comenzar con consumo de marihuana y alcohol a los 8 años e involucrarse en actos delictivos. Cursa estudios primarios según dice sin repeticiones y sin dificultad. No ingresa a cursar ciclo básico. Durante su infancia y adolescencia sus días transcurren entre amigos en donde manifiesta consumir en forma diaria e involucrarse en actividades delictivas desde temprana edad. Durante algunos años siendo niño aún, vivió con su abuela materna en el Departamento de Rocha, esta etapa la recuerda como un buen momento en donde dice que “hacía cosas de niños pero también de adultos”, al consultar sobre cuáles eran esas actividades que hacía de adulto menciona que “es robar”, en tal sentido se evidencia naturalización del delito como forma de obtener ingresos económicos. Relata historia de policonsumo (crack, pasta base, cocaína, alcohol y marihuana) desde muy temprana edad. Cuenta con escasa experiencia laboral, trabajó durante 4 meses con un familiar en una obra en construcción, relatando que al salir de trabajar consumían juntos. Actualmente cuenta con el apoyo de su pareja la que lo visita todas las semanas.*

*Durante el encuentro mantenido relata la motivación para acceder a un programa para el tratamiento de adicciones. Por la presente, teniendo presente la voluntad explícita del interno de acceder a un tratamiento integral que haga posible un proyecto de vida en libertad, solicitamos muy amablemente se evalúe su situación y se atienda el DERECHO A UN TRATAMIENTO INTEGRAL que tiene el paciente para su REHABILITACION y se elabore, de acuerdo a las “Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos” un Plan Individual de Tratamiento y una asistencia específica para que el interno pueda enfrentar su problema de consumo.*

*Se envía copia al Juzgado de Ejecución y Vigilancia de 2° Turno de Canelones para su conocimiento de la situación del interno bajo su supervisión.*

Luego de esto, al no instrumentarse medidas como las solicitadas, se presentó un *habeas corpus* a los efectos de lograr una medida concreta para el caso. El que sigue es su texto.

Sra. Juez de Juzgado Letrado de Ejecución y Vigilancia de 4° Turno

Al Sr. Juez DIGO:

Que vengo a interponer recurso de Habeas Corpus correctivo en favor de LUCAS LAUTARO DE LEON GONZALEZ, actualmente alojado en COMPLEJO PENITENCIARIO COMCAR, Unidad 4 D (módulo 3) Sector B1 celda 16, contra INR (Instituto Nacional de Rehabilitación) sito en la calle Cerrito 419 y ASSE (Administración de los servicios de salud del Estado) sito en Dr. Luis Alberto de Herrera 3326 de esta ciudad, por las consideraciones que se expresarán:

Precisiones previas:

1- La oficina del Comisionado Parlamentario fue creada por la Ley número 17.684, del 29 de agosto del 2003, con el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa supranacional, constitucional, legal y reglamentaria, referida a la situación de las personas privadas de libertad por decisión judicial.

2- Dentro de sus competencias se encuentra la de promover el respeto de los derechos de todas las personas sometidas a un procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad, así como cooperar con entidades que promuevan el respeto de los derechos humanos (Art. 2 literal A y siguientes).

Fundamentación de la acción:

3- Se promueve el presente Habeas Corpus correctivo en virtud de lo dispuesto en los artículos 7, 26 y 72 de la Constitución de la República, a los efectos de garantizar el derecho a la vida, al tratamiento individual, y a la asistencia en salud mental de L.L.D.

4- En efecto, el joven que es primario y tiene apenas 20 años, padece de graves problemas producidos por el consumo problemático de estupefacientes. Consume desde que tenía 8 años de edad. No ha tenido oportunidades para poder dejar la adicción. Cometió delito fruto de estar completamente drogado. El joven desea dejar de consumir pero hasta el momento no ha tenido la oportunidad. Desde que está privado de su libertad, en varias oportunidades esta oficina se ha reunido con el interno y en todas manifestó su necesidad de dejar de consumir. Es un joven que no ha tenido oportunidades en su vida, es maduro, prolijo y educado, desea estudiar y cambiar de vida. Estamos convencidos que esta puede ser una oportunidad para él, quizá la única que tenga para salir finalmente del consumo y tener una vida normal, acorde con su edad y a sus necesidades.

4- Como venía de decirse, la Oficina del Comisionado Parlamentario se ha reunido con el joven en reiteradas oportunidades, siendo primario estuvo alojado en el módulo 4, en el 11 y ahora en el módulo 3 del Comcar. En virtud de lo manifestado, con fecha 6 de setiembre del

corriente año se ha enviado una nota a INR y a SAIPPL con copia al juzgado, solicitando un plan individual de trabajo para el recluso en virtud de sus necesidades.

5- Es importante resaltar que el Juzgado de 2 turno de la Ciudad de la Costa, dispuso que sea valorado por instituto técnico forense PREVIA RECLUSION para saber si está en condiciones de ser recluido en un centro de reclusión o en una ONG atento a la problemática que padece por su consumo de sustancias estupefacientes. Se recibe informe de la médica psiquiatra forense, que en lo medular dice: “los psiquiatras forenses realizan pericias de posibles patologías de las personas según solicitud por el magistrado, más allá de ello cabe destacar que la valoración de donde el recluso debe ser ingresado excede a la competencia de quien suscribe. Se sugiere que dicha evaluación sea realizada por el INR ya que es el organismo que se encarga de la gestión de la reclusión y tiene conocimiento de las instalaciones y de la atención que en este caso el Sr. D.D.L. y por lo tanto idóneo para dar cuenta donde puede cumplir con su reclusión”. (...). Enterado el Sr. Juez dispuso que L.L.D. sea recluido en INR y sea valorado por esa unidad.

5- La cronología desarrollada ut supra nos permite concluir que se han agotado las vías administrativas en la búsqueda de una solución para preservar la salud, la vida y la integridad física de Lucas De León por lo que corresponde a derecho iniciar esta acción.

6- Por lo manifestado anteriormente quedó acreditada la emergencia del caso, asimismo dejamos en manifiesto que la omisión del Estado en dar respuesta a las necesidades de la persona privada de libertad contradice la obligación de preservar la vida de quien se encuentra bajo su custodia.

7- En este sentido, la acción debe verse como una de las garantías para la protección de los derechos constitucionales de manera que estos actúen en la realidad y no resulten meros enunciados.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

Art. 7, 26 y 72 de la Constitución de la República, art. 351 y siguientes del CPP, modificativas y concordantes. Reglas Nelson Mandela. Sistema de derecho Internacional de los Derechos Humanos.

### PRUEBA.

En carácter de tal se solicita el diligenciamiento de la siguiente:

1- Testimonial

2- Declaración de parte

3- Oficio: a- Se oficie a Asse en el domicilio denunciado, para que informe sobre el estado de salud del interno, adjuntando la historia clínica del mismo.

b- Se oficie a INR para que responda sobre la situación actual del recluso (víctima) y qué medidas se tomaron en cuenta para salvaguardar el derecho a la salud y la vida.

4- Se agreguen las fotocopias simples de las notas presentadas por esta oficina .

#### PETITORIO

Por lo expuesto, expresamos:

1- Me tenga por presentado, y denunciado el domicilio real y constituido el procesal.

2- Que previos los trámites de estilo, se diligencie la prueba ofrecida y se fije audiencia.

3- En definitiva que condene a Asse y a SAIppl, a brindar asistencia integral e inmediata a L.L.D., que asegure un plan de tratamiento adecuado para su patología.

4- Se informe mensualmente al Comisionado Parlamentario Penitenciario, por el prestador de salud y el INR, el avance del Plan de Intervención que se formule y sobre la evolución del interno.

**Nota de seguimiento:** *el habeas corpus fue acogido por la Justicia de Ejecución, ordenándose acciones de tratamiento inmediatas. El interno fue alojado en un lugar con mejor acceso a las actividades y comenzó a recibir atención de salud mental. Fue notorio el cambio que experimentó, pese a su dura historia de vida. Su actitud vital viró hacia la búsqueda de actividades pro sociales, amplió su vocabulario y se vinculó a actividades educativas y mantiene buen relacionamiento con su entorno. Ahora se puede empezar a ser optimistas sobre su futuro, siendo hoy alentador que tanto una infancia como una adolescencia llenas de adversidades puedan ser superadas o ser seguidas de una vida armoniosa. No es un camino fácil, y no es un camino libre de retrocesos. Pero, luego de este habeas corpus, y de la acción de rehabilitación que comenzó, su vida empezó a cambiar. ¿Hasta dónde? ¿Hasta cuánta? Son preguntas que no tienen respuestas, como no la tienen para nadie. En una reciente visita al interno, personal de la oficina anotó en su ficha lo que sigue, indicador directo de los avances registrados: “Del encuentro mantenido se desprende que se encuentra bien en ese módulo. Niega problemas de convivencia. Está realizando actividades deportivas, practica boxeo 2 veces por semana (lunes y miércoles), también ha salido a alguna practica de futbol al Polideportivo. Manifiesta que se anotó para continuar estudiando, tiene pendientes materia de 1er año de ciclo básico y desea continuar con 2do año. No salió sorteado por lo cual no puede salir a estudio. Según su relato ha manifestado interés en acceder a una comisión laboral. Tuvo comisión de “cabinero” a la cual desistió para evitar tener algún conflicto con otro interno “me atomizaron y evité tener problemas”. Continúa asistiendo al espacio con psicólogas de salud mental, durante los 2 primeros meses luego del habeas corpus concurría 1 vez por semana, ahora 1 vez al mes. Niega consumo desde que se encuentra en la unidad”.*

*5.9 Acción en favor de atención en salud mental para personas presas con trastornos crónicos y persistentes.*

**Situación:** *Una de las carencias serias del sistema penitenciario es no tener un espacio especializado para personas que, más allá de la sanción penal que deben cumplir, tienen o desembocan en un trastorno de su salud mental crónico y persistente y muchas veces con descompensaciones con violencia. El contexto carcelario es muy negativo para las personas con estas patologías, que requieren un ambiente apropiado, una estructura edilicia también apta para su situación, enfermería psiquiátrica, seguimiento farmacológico afinado, atención psiquiátrica, atención psicológica, psicoterapia especializada y trabajo social para su vinculación familiar de muy particulares características, por las dificultades y conflictos de integración ínsitos en su situación. Una de las expresiones de estas falencias es el Quinto Nivel de la Unidad 5 Centro Metropolitano Femenino, donde son alojadas las mujeres con esas patologías y que desbordan las posibilidades de respuesta de ese centro penitenciario femenino, que no está hecho ni en su estructura ni en los recursos para su gestión para estas patologías severas. En el marco del trabajo conjunto que realiza la OCP con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en junio de 2023 se realizó una visita conjunta a ese establecimiento femenino, constatándose diversas carencias sobre esta realidad y formulándose recomendaciones, todo lo cual se realizó con un continuo diálogo con las contrapartes del sistema sanitario y penitenciario. Lo que sigue son algunas de las conclusiones del informe conjunto que se hizo público y de las recomendaciones hechas.*

**Conclusiones:** En el quinto nivel se identificaron reclusas portadoras de padecimientos mentales agudos o crónicos que no recibían un tratamiento adecuado. Las precarias condiciones de reclusión, el aislamiento prolongado y la falta de un tratamiento integral individual, inciden en el agravamiento de la salud mental de estas internas, pudiendo poner en riesgo la integridad psicofísica. Lo mencionado hasta ahora configura tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes. De acuerdo al artículo 16 numeral 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT),<sup>21</sup> se deben prohibir actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Las reclusas mujeres no cuentan con un Centro de Ingreso, Diagnóstico y Derivación que realice una evaluación al ingreso; el sistema penitenciario tampoco dispone de un lugar específico de internación psiquiátrica para mujeres, solo se ha registrado una situación de derivación a un servicio externo al Hospital Vilardebó debido a una disposición judicial. Estas situaciones contrastan con lo que sucede para reclusos varones.

**Recomendaciones:** 1. El 5to nivel no es un sector destinado a alojamiento permanente. No obstante, se han constatado situaciones que dan cuenta de lo contrario. Se recomienda en consecuencia, establecer un régimen de vida adecuado al motivo por el cual han sido destinadas allí de forma de darle un sentido al período durante el que se encuentren privadas de libertad en dicho sector. Asimismo, la permanencia no deberá tener las mismas características para las

personas que han sido alojadas por problemas de convivencia, por sanción o que estén transitando alguna etapa de alguna enfermedad contagiosa.

2. En lo concerniente a las estrategias de prevención en salud mental, la Regla de Bangkok 6, literal b,<sup>24</sup> señala que el personal médico debe realizar al ingreso, un examen exhaustivo, a fin de determinar las necesidades básicas de atención de salud de las reclusas, incluidas las relativas a su salud mental, contemplando especialmente el trastorno por estrés postraumático y el riesgo de suicidio. En esta línea, y en concordancia con la regla referida, se recomienda:

2.1. Al INR que establezca para las mujeres un dispositivo de ingreso, diagnóstico y derivación que realice una evaluación inicial completa, que incluya la determinación de las necesidades de salud mental y sea realizada por personal capacitado. Este equipo debería incluir profesionales de la salud mental tales como psiquiatras, psicólogos/as y trabajadores/as sociales.

2.2. A ASSE, reabrir la policlínica ubicada en el sector de ingreso al 5o nivel, asegurando un funcionamiento de al menos tres días por semana de manera de fortalecer las acciones de salud en el sector referido y en otros adyacentes al mismo.

3. En referencia a aquellas mujeres con discapacidad o enfermedades mentales, la Regla Mandela 109 establece que no deberán permanecer en prisión aquellas personas a quienes se diagnostique una discapacidad, cuyo estado pudiera agravarse en prisión. Asimismo, la Regla de Bangkok 41, inciso 6, apunta a que se derive a las reclusas que requieran atención de salud mental a recintos no restrictivos, y cuyo régimen de seguridad sea lo menos estricto posible, y enfatiza la necesidad de que reciban tratamiento.

En este sentido y de acuerdo con las reglas mencionadas, se recomienda al INR realizar las gestiones necesarias a fin de promover medidas alternativas a la prisión, o bien, que dichas personas sean trasladadas a establecimientos cuyo régimen de seguridad sea lo menos restrictivo y se brinde atención en salud mental.

4. Es de subrayar las situaciones de aislamiento prolongado en mujeres portadoras de padecimientos mentales agudos o crónicos. La Regla Mandela 45.2 expresa en forma específica la prohibición de las sanciones de aislamiento, cuando las personas privadas de libertad tengan una discapacidad física o mental, que pudiera agravarse bajo dicho régimen. Asimismo, la Regla Mandela 43.1 prohíbe las prácticas de aislamiento prolongado. En este sentido, se recomienda la adopción de medidas que cesen el aislamiento y se orienten al tratamiento y la rehabilitación de las internas.

En forma específica, entre las medidas para dar término al aislamiento, se recomienda al INR implementar: el acceso al patio al aire libre al menos una hora al día; la realización de actividades recreativas, educativas o laborales a todas las internas; la comunicación regular con familiares; protocolización, limitación y vigilancia de cualquier medida que implique aislamiento, en acuerdo con las normas de derechos humanos.

En particular, dada la oportunidad que significa la inauguración de un sector con 50 nuevas plazas en la unidad, realizada el día 10 de agosto de 2023, se recomienda se adopten las medidas necesarias para que las reclusas del quinto nivel sean realojadas en sectores que mejoren significativamente sus condiciones de vida y cesen el aislamiento. Asimismo, se recomienda una revisión de la situación de todas las internas alojadas en el 5to nivel, fundamentalmente las que hayan tenido una permanencia mayor a 15 días en el sector, a los efectos de elaborar un plan individual de tratamiento en base a la evaluación realizada a partir de la aplicación del instrumento OASyS y en coordinación con el personal penitenciario y el servicio de salud.

5. En atención a las Reglas de Bangkok, se insta a promover el acceso de las internas a programas amplios e individualizados para la atención de su salud mental, con una perspectiva de género, y con énfasis y especificidad para la atención del consumo problemático de drogas y tratamiento del trauma (Reglas de Bangkok, 12 y 15).

Lo anterior ha de contemplar la implementación de programas de prevención, con énfasis en riesgo suicida y autolesiones. A su vez, asegurar el seguimiento personalizado por parte del equipo de salud mental.

En forma prioritaria, se recomienda a ASSE que asegure a las mujeres privadas de libertad el acceso a servicios especializados en salud mental, en cumplimiento de los estándares mínimos exigibles para cualquier persona usuaria de servicios de salud en Uruguay. Se recomienda a INR a evitar sancionar a aquellas personas que se infrinjan autolesiones e incentivar al personal penitenciario a coordinar con ASSE la forma de abordar estas situaciones con una perspectiva de derechos humanos.

6. Asimismo, se recomienda al INR y a SAI-PPL capacitar al personal penitenciario para la prevención, detección y abordaje oportuno de las necesidades de atención en salud mental de las mujeres privadas de libertad (Regla de Bangkok, 13). En especial, en lo relativo a la prevención de lesiones autoinfligidas, intentos de autoeliminación y suicidio (Regla de Bangkok, 16).demás, la Regla Mandela 76.2 refiere a la capacitación especializada con la que deberá contar el personal penitenciario en contacto con este grupo particular de personas. (Regla Mandela 76.2: “El personal penitenciario encargado de ciertas categorías de reclusos, o el que sea asignado a otras funciones especializadas, recibirá la capacitación especializada que corresponda”.)

En suma, es necesaria la protección de las mujeres privadas de libertad frente a condiciones de reclusión violatorias de la dignidad de la persona humana, para lo cual deben promoverse las acciones correspondientes para hacer cesar dicha situación. En consecuencia, se considera indispensable la eliminación de todo trato que pueda profundizar o agravar la salud mental de las reclusas, y en condiciones de igualdad, asegurar una asistencia pertinente y adecuada a la atención específica en salud mental. Deben observarse las Reglas de Bangkok como referente

central para la definición de una política penitenciaria de salud mental con enfoque de género, en el marco de la prevención de los malos tratos y la tortura.

***Nota de seguimiento:** Se ha mantenido un seguimiento y diálogo constante sobre esta realidad con las autoridades penitenciarias y sanitarias. Se verificó la apertura de una policlínica de salud mental en el piso de ubicación del 5º, con entrevistas individuales y seguimiento de las internas. También se registraron acciones concretas por parte del INR para mejorar la asistencia. Pese a que las carencias estructurales del lugar se mantienen, igual que las carencias de personal de seguridad y técnicos, registramos una mayor cercanía de la guardia del lugar, mejorando la comunicación con las internas, se estableció que la internación en el lugar sea el último recurso ante situaciones graves, se estableció un régimen de patio en el mismo piso. Cabe anotar que, en paralelo, el INR empezó la construcción de un sector para personas con descompensación de su salud mental en la planta baja del ex edificio de Jefatura de Policía en San José y Yí, lo que comenzaría a ser una respuesta al tema para aquellas personas que en estado de crisis requieren estabilización, restando un lugar de alojamiento para quienes tienen una situación crónica o requieren una internación de este tipo prolongada.*

## 6. Panorama del sistema penitenciario

### Evolución y características sociodemográficas

La población del sistema penitenciario uruguayo ha continuado su tendencia de crecimiento sostenido de las últimas décadas. La tasa de prisionización en el 2023 ha sido de 435 personas presas cada 100.000 habitantes y representa un nuevo récord nacional que ha continuado aumentando en el 2024.

En la comparación internacional de este indicador Uruguay se ha mantenido en los primeros 10 lugares del mundo de mayor prisionización por cantidad habitantes y en el primer lugar en América del Sur.

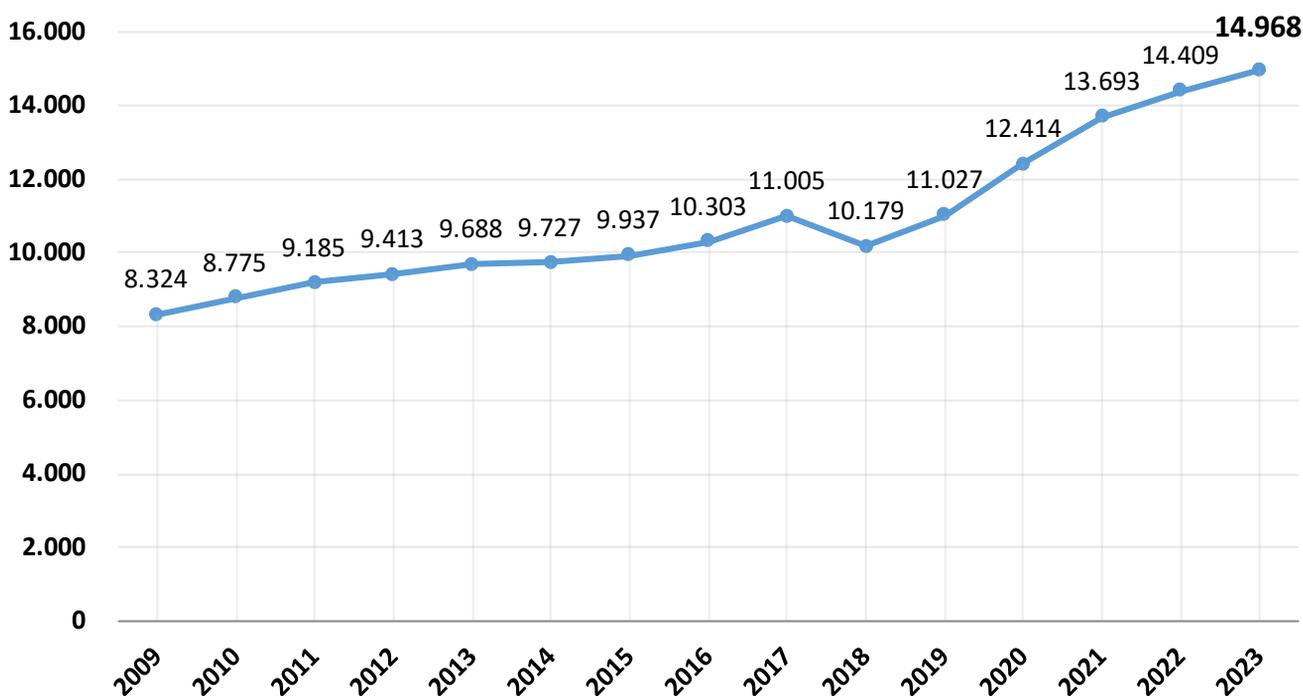
**Cuadro 1. Lista de los 15 países y territorios con mayor tasa de prisionización en el mundo**

Ranking	Países y territorios	Año de Relevamiento	Tasa de prisionización (c/100.000 hab.)
1	El Salvador	2022	1.086
2	Cuba	2020	794
3	Ruanda	2023	637
4	Turkmenistán	2021	576
5	Samoa Americana (Estados Unidos)	2022	538
6	Estados Unidos	2021	531
7	Panamá	2024	522
8	Tonga	2022	516
9	Guam (Estados Unidos)	2023	475
<b>10</b>	<b>Uruguay</b>	<b>2023</b>	<b>435</b>
11	Palau	2021	428
12	Bahamas	2020	409
13	Turquía	2024	401
14	Antigua and Barbuda	2023	400
15	Tailandia	2023	391

Fuente: elaboración propia con base en el ranking del Instituto de Investigación en Política Criminal, Universidad de Londres.

Tal como se mencionaba anteriormente y se puede observar en el gráfico que se presenta a continuación, el crecimiento sostenido de la población penitenciaria en Uruguay es una tendencia de largo alcance. En las primeras dos décadas de este siglo el volumen de la población penitenciaria en Uruguay se ha triplicado. El crecimiento poblacional ha sido continuo, con las únicas excepciones del 2005-2006 y de 2018, donde distintas políticas (Ley de Humanización del Sistema Carcelario en el primer caso, y puesta en marcha del nuevo Código del Proceso Penal, en el segundo) resultaron en la contención y hasta en un descenso puntual de las cifras. Fuera de estas excepciones, la población ha crecido sostenidamente —aunque con intensidades diversas— sin que haya señales que indiquen cuál será su límite.

**Gráfico 1. Evolución del promedio anual de personas privadas de libertad (2009-2023)**



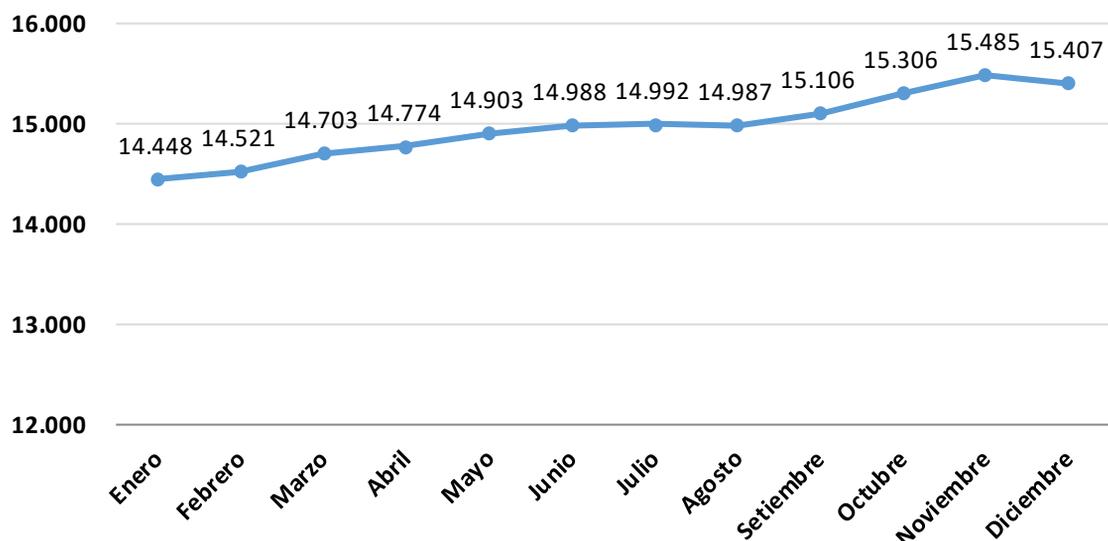
Fuente: elaboración propia con base en información del INR y del Ministerio del Interior.

Desde el 2019 y hasta la actualidad, el volumen de la población penitenciaria crece en promedio en casi 1.000 personas por año. En el 2020 la tasa de crecimiento anual promedio fue de 12,6 %, en el 2021 fue de 10,3 %, en el 2022 fue de 5,2 % y en el 2023 fue de 3,9 %. Si bien el ritmo de aumento parecía decrecer en los últimos años, los datos de mediados del 2024 indican una tasa de crecimiento que se ubicará en el entorno del 7 %, con 16.000 personas privadas de libertad.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que las cárceles tienen una gran dinámica, con grandes contingentes de personas que ingresan y egresan a diario de los establecimientos de

reclusión. Según información del INR correspondiente al 2023, hubo durante el año 10.850 ingresos (839 mujeres y 10.011 varones) y 9.931 egresos (708 mujeres y 9.223). Así, más allá del promedio anual de personas encarceladas, son muchas más las que resultan afectadas por la privación de libertad a lo largo del año, que en el 2023 se puede estimar en más de 25.000 personas.

**Gráfico 2. Evolución mensual de la población privada de libertad del 2023**

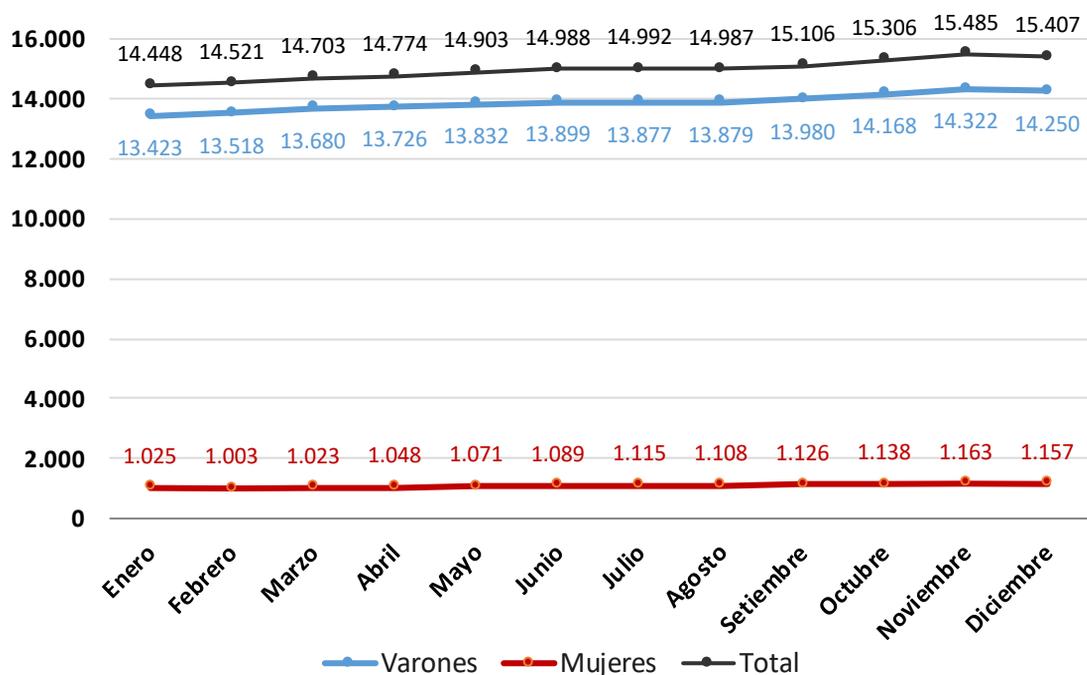


Fuente: Elaboración propia con base en información del INR.

Tal como fuera dicho anteriormente, el crecimiento global de la población privada de libertad en 2023 en relación con 2022 fue de 3,9 %. Sin embargo, este crecimiento esconde un comportamiento muy diferencial en términos de género. Así, mientras el crecimiento de la población masculina fue, en promedio, de 3,7 %, la femenina fue de 6,9 %.

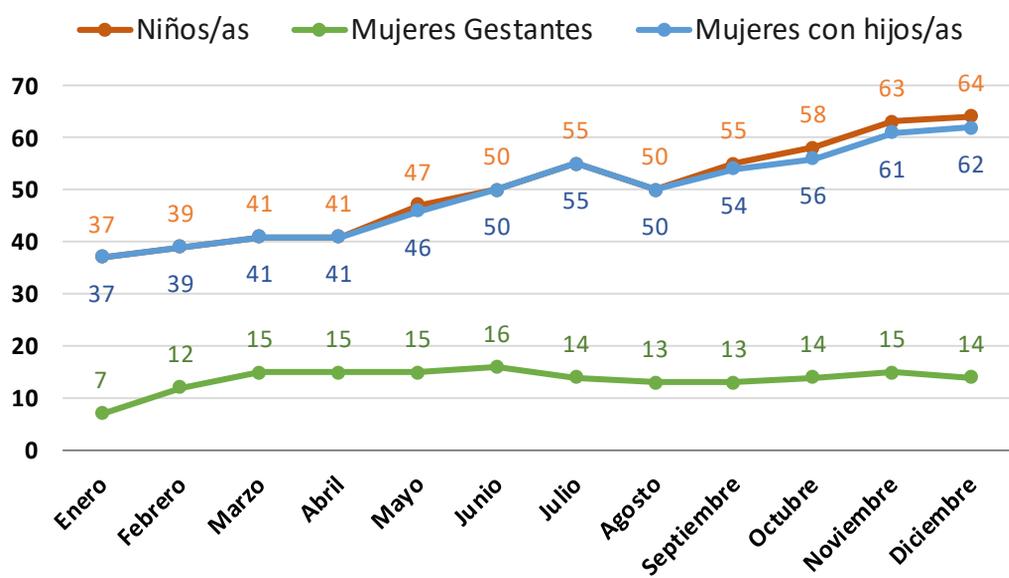
Las mujeres continúan siendo una minoría clara dentro de la población penitenciaria, pero su peso relativo va creciendo año a año. En el año 2018 las mujeres representaban el 4,6 % de la población privada de libertad, luego en el 2019, 5,2 %, en el 2020, 5,7 %, en el 2021, 6,6 %, en el 2022, 7,1% y en el 2023, 7,3 %. Los datos de mediados del 2024 indican que las mujeres ya superan el 8% de la población privada de libertad.

**Gráfico 3. Evolución mensual de la población penitenciaria en el 2022 por sexo**



Fuente: Elaboración propia con base en información del INR.

**Gráfico 4. Evolución mensual de niños y niñas, mujeres embarazadas y mujeres madres con hijos e hijas viviendo en prisiones**

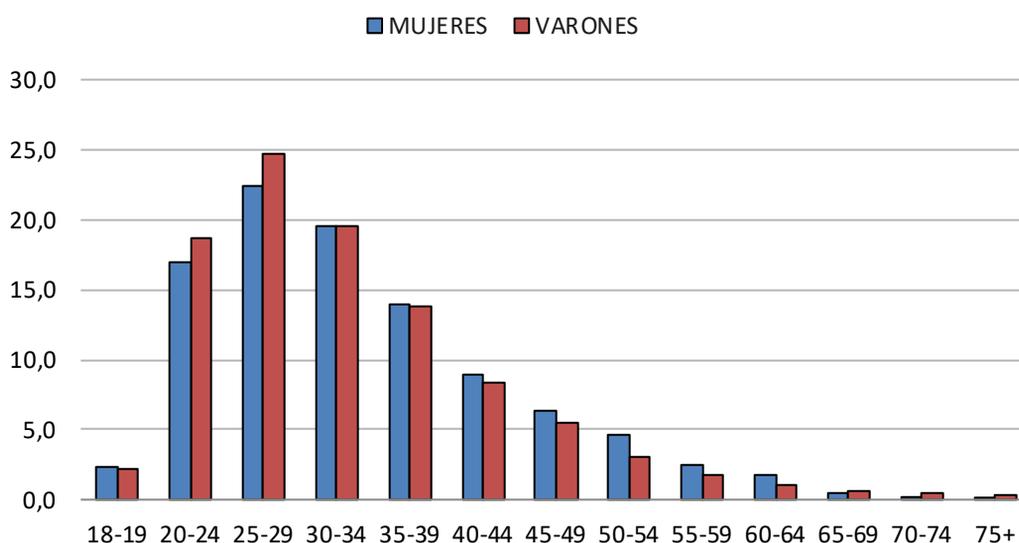


Fuente: Elaboración propia con base en información del INR.

Si bien en la segunda mitad del 2022 se había observado un leve descenso tanto de las madres con hijos e hijas como de niños y niñas viviendo en establecimientos de reclusión, en el 2023 se registró un aumento. En la segunda mitad del 2023 se superaron las cifras de años anteriores.

En cuanto a la estructura etaria de la población privada de libertad, se observa con claridad su perfil juvenil. El 45% de las personas reclusas son menores de 30 años y casi dos de cada tres son menores de 35 años, mientras que apenas el 2,4 % del total tiene 60 años o más. Este predominio en las edades más jóvenes se da de modo algo más acentuado entre los varones que entre las mujeres.

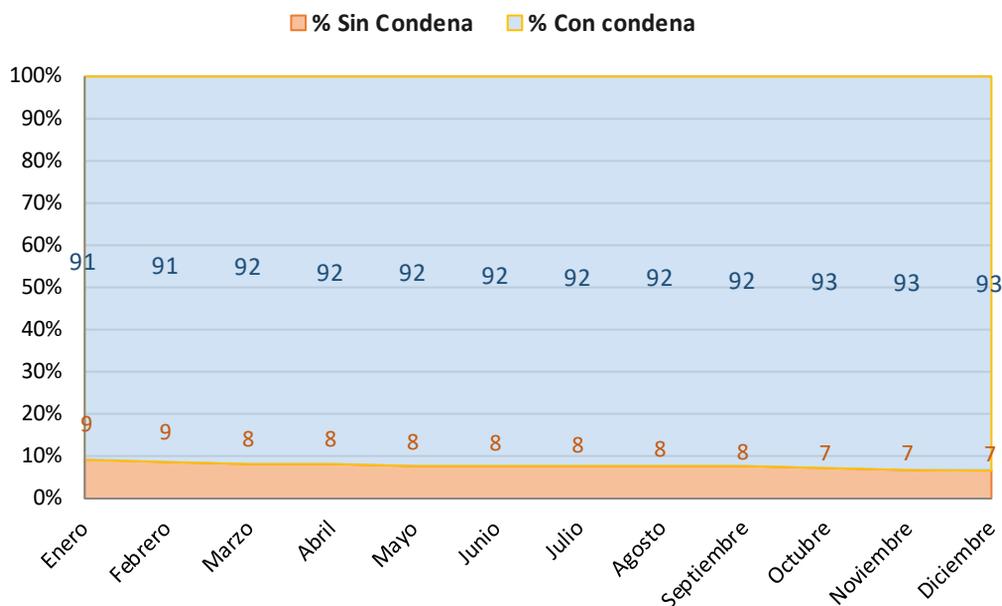
**Gráfico 5. Distribución de la población privada de libertad por tramos de edad, según sexo (2023)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del INR.

La proporción de personas privadas de libertad sin condena ha seguido una tendencia descendente desde la puesta en marcha del nuevo código de proceso penal. Durante el 2023 el porcentaje promedio de personas sin condena fue del 7,8 % de la población reclusa, representando una nueva disminución en comparación al año previo.

**Gráfico 6. Evolución mensual de la situación procesal de las personas privadas de libertad en 2023**



Fuente: Elaboración propia con base en información del INR.

## Densidad - hacinamiento

El ritmo de crecimiento de la población privada de libertad, generalmente, ha sido mayor históricamente que el ritmo de creación de nuevas plazas. Esto representa una tendencia de larga duración en las últimas décadas, con excepciones que apenas la han amortiguado en breves períodos, con la construcción de nuevas unidades. En el último período, desde 2018, la densidad del sistema ha ido aumentando y al menos desde el 2020 la cantidad de población supera ampliamente la capacidad de alojamiento del sistema.

El hacinamiento distorsiona distintas dimensiones de la vida en prisión. Además de la afectación de la provisión de bienes y servicios básicos del alojamiento y de la logística de la gestión de actividades y programas, la disminución de los espacios aumenta la presión en la convivencia y en las posibilidades de conflicto. El hacinamiento también afecta el mantenimiento de las condiciones socio-sanitarias de los espacios. Otra consecuencia importante es el aumento de la despersonalización y las dificultades que ello conlleva para un adecuado relacionamiento cotidiano de los funcionarios con las personas privadas de libertad, no solo para las funciones de supervisión, seguridad y gestión de derechos, sino también para las posibilidades de intervención en los factores que van a influir en su reinserción social. En general, el hacinamiento perjudica todos los ámbitos de atención, tratamiento e intervención

institucional efectiva. El efecto es particularmente nocivo en los espacios más cerrados del sistema donde prácticamente no hay posibilidades de salidas de la celda o de actividades de cualquier tipo.

Como hemos señalado en informes anteriores, la medición del hacinamiento en el sistema penitenciario uruguayo presenta importantes dificultades que hacen que no tengamos cifras fiables y precisas. Una de las principales es que no existe una definición operativa oficial del concepto de «plaza penitenciaria», lo que hace que haya una arbitrariedad de base en las cifras recogidas de cada unidad. Esto quiere decir que una plaza puede no significar lo mismo en una unidad que en otra. Los valores de plazas en cada unidad siguen el criterio de la tradición en la unidad y pueden ir cambiando en el tiempo de acuerdo a decisiones opacas respecto a la representación de sus variaciones, o sea, a la creación o inhabilitación de plazas.

Para este año no tenemos una buena estimación de las plazas inhabilitadas por el deterioro o por la falta de recursos humanos o materiales para su habilitación, por lo que tomamos las plazas oficiales totales reportadas por el INR. Este indicador refiere a una capacidad locativa estimada, aunque por las razones que hemos señalado, tiene problemas de fiabilidad que pueden llevar a una subestimación de la realidad del hacinamiento en las cárceles uruguayas. Aun así, con esta medición “de mínima” puede observarse una situación crítica: la situación de hacinamiento general en el 2023 ha empeorado dos puntos porcentuales respecto al año anterior, superando el 120 % de la capacidad nominal.

Esta cifra refleja el promedio general de hacinamiento del sistema, pero la distribución de este indicador en las distintas unidades muestra la heterogeneidad del sistema penitenciario entre establecimientos de reclusión e incluso entre módulos o sectores de una misma unidad. Hay unidades y módulos en los que la situación es especialmente crítica, y otras en las que se aloja a mucho menos población de lo que indicarían sus posibilidades.

**Cuadro 2. Densidad de la población penitenciaria según plazas nominales<sup>32</sup> por unidad (promedio 2023)**

<b>Zona Metropolitana</b>	<b>%</b>	<b>Zona Interior</b>	<b>%</b>
Centro de Ingreso (CIDDZM)	171	Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Grande	189
Nº 5 Femenino	169	Nº 16 Paysandú	182
Nº 4 Santiago Vázquez	128	Nº 18 Durazno	171
Nº 7 Canelones	125	Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	170
Nº 8 Domingo Arena	119	Nº 23 Treinta y Tres	170
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	93	Nº 15 Cerro Largo	156
Nº 3 Libertad	91	Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	149
Nº 6 Punta de Rieles	88	Nº 13 Maldonado	145
Nº 9 Mujeres con hijos (ex Molino)	77	Nº 22 Rocha	139
Sala Salud Mental (ex. cárcel central)	73	Nº 24 Soriano	139
Nº 10 Juan Soler	54	Nº 14 Colonia	133
Nº 25 Módulo 12 (Seguridad)	48	Nº 11 Río Negro	107
Nº 2 Chacra Libertad y Canelones	41	Nº 17 Lavalleja - Minas	100
		Nº 19 Florida	98
		Nº 26 Tacuarembó	85
<b>Total Zona Metropolitana</b>	<b>112</b>	<b>Total Interior</b>	<b>141</b>
<b>Total País</b>		<b>120</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información del INR.

En cuanto a los niveles de ocupación por unidad, se observan situaciones de hacinamiento crítico en la mayoría de los establecimientos. En la zona metropolitana los casos más complejos son los del Centro de Ingreso (171 %), que por momentos llegó a albergar a el triple de sus 100 plazas, y el de la Unidad 5, principal establecimiento de reclusión para mujeres del país, que tiene grandes problemas de deterioro y cuya población casi duplica la cantidad de plazas habilitadas. Ello también es producto del notorio incremento de la población reclusa femenina que tuvo lugar en los últimos años. Otras situaciones muy problemáticas se observan en la Unidad 4 (Santiago Vázquez) con 128 % y en la Unidad 7 (Canelones) con 125 %. Entre ambas se observa más de 1.250 personas más que lo que indicaría su capacidad nominal.

En el extremo opuesto se encuentran las Unidades 10 (Juan Soler) con 54 %, la Unidad 25 (Módulo 12) con 48 % y la 2 (Chacra de Libertad) con 41 %, cuyos niveles de ocupación están muy por debajo de su capacidad, dando cuenta de la subutilización de espacios-chacra caracterizados por contar con mejores condiciones de vida en relación al resto del sistema.

<sup>32</sup> Para este año se tomaron las cifras totales de plazas reportadas, sin considerar su habilitación, por lo que este cuadro no es precisamente comparable con el de informes anteriores.

En el interior del país hay 11 unidades en situación de hacinamiento crítico, y se destacan como particularmente preocupantes los casos de la Unidad 21 (Artigas), la 16 (Paysandú), la 18 (Durazno) y la 20 (Salto), y las cuales duplican o más que duplican la capacidad máxima de alojamiento. Más allá de estos casos extremos, todas las unidades del interior presentan sobrepoblación, con la excepción de la Unidad 19 (Florida) y la recientemente inaugurada Unidad 26 de Tacuarembó.

Por otra parte, la observación de la densidad por sexo nos muestra la situación aún más desfavorable que viven las mujeres en comparación a los varones. Mientras que la densidad promedio masculina medida con plazas nominales representa a 118 reclusos por cada 100 plazas, en el caso femenino hay en promedio 146 mujeres privadas de libertad por cada 100 lugares nominales.

Respecto a las unidades de Juan Soler y de la Chacra de Libertad, se observa además un descenso de población en ambas unidades desde el 2019 hasta la actualidad. Además de estas dos unidades, esta situación se registra en la mayoría de los sectores-chacra de las unidades del interior y también en el módulo 2 y en el sector preegreso del COMCAR. En estos sectores se aloja mucha menos gente que la que indica su capacidad oficial. Solamente en la zona metropolitana se contaron en el 2023 más de 700 plazas nominales libres sin ocupación. A mediados del 2024, el hacinamiento crítico continúa y las plazas nominales libres son más de 1.000.

Esta cantidad de plazas libres, a las que habría que sumar las vacantes de las chacras y sectores más abiertos del interior, llama la atención, dadas las condiciones críticas de sobrepoblación del sistema en términos globales y en la mayoría de las unidades. Es cierto que para la ocupación de estos lugares se necesita un trabajo previo de preparación de perfiles para habitar estos espacios. La preparación y el trabajo individual son necesarios para la convivencia en estos espacios más abiertos, en donde los componentes físicos de seguridad perimetral son menores y la confianza y el desarrollo de proyectos de egreso debería ser el eje principal de trabajo penitenciario.

Pero también puede tomarse como un indicio de que existe una sobreestimación de la cantidad de plazas reales en esas unidades. Si desde hace tiempo no pueden ser cubiertas para no afectar la convivencia o el trabajo de rehabilitación, o si no existen los recursos humanos para trabajar en los procesos de perfilamiento para ocuparlas, entonces se debería interpretar que no son plazas efectivamente funcionales. Esta sobreestimación de la capacidad de alojamiento en algunos sectores y unidades cuyas plazas no son o no pueden ser utilizadas desde hace tiempo, atempera el promedio general de hacinamiento y puede llevar a una subestimación del problema para la toma de decisiones de política pública.

## Diagnóstico del sistema

A los efectos de establecer un diagnóstico de situación del sistema, tanto para su evaluación como para el desarrollo de políticas, es pertinente valorar su estado de situación y las condiciones de reclusión y rehabilitación que ofrece como servicio público. Los dividimos en tres categorías de clara y neta comprensión, y con criterios claros que puedan servir para decisiones de política pública.

Utilizamos como base general las normas del sistema internacional de los derechos humanos —que usan todos los organismos y mecanismos de monitoreo de prisiones—, en especial, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura, las Reglas Mandela y el contenido del mandato constitucional nacional de educar y prevenir el delito expresado en su artículo 26. ¿Cómo realizamos la valoración? A partir del abordaje de una serie de dimensiones clave observadas en las diversas visitas que realizamos a los centros, elaboramos tres categorías de situaciones. Estas dimensiones que consideramos clave y estratégicas tomaron en cuenta los derechos recogidos en el sistema internacional de los derechos humanos para las personas privadas de libertad y las normas nacionales.

Hemos identificado con el color verde, aquellos lugares donde existen buenas oportunidades de rehabilitación: acceso a la salud, educación, actividades productivas, buena convivencia, positiva relación pedagógica y educativa entre autoridades, funcionarios e internos, relacionamiento institucional abierto con la comunidad, relación con la familia, conocimiento de las autoridades de la situación de los internos, razonable situación edilicia (estructura, servicios, mobiliario, luz, agua, baño), capacitación, deporte y fomento de proyectos para el egreso. Identificamos con color amarillo aquellos lugares que no alcanzan los objetivos anteriores o que los tienen parcialmente. A veces refiere a unidades que por su tamaño o por no haber completado procesos de reforma cabal, no logran dar una asistencia pareja a todos sus internos. También a unidades que pueden tener algunos rubros muy positivos pero que presentan aspectos centrales sin resolver, como la inseguridad, régimen regular y estable de salida al patio al aire libre, acceso a la salud.

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

**¿Qué es trato cruel, inhumano o degradante en la privación de libertad?** Básicamente apunta a que las condiciones de vida allí son ajenas a la idea del tratamiento que debe existir como finalidad de la pena. El tratamiento es acceder a derechos: capacitación, salud, educación, seguridad, comunicación. Se trata de un conjunto de dimensiones que deben estar presentes para que sea razonablemente posible que

la persona tenga oportunidades de prosperar en sus capacidades y habilidades prosociales. Desde la Oficina, hemos sostenido que la prohibición absoluta de la tortura, establecida inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como prohibición de «tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes», tiene, en esa segunda parte de la definición normativa asumida ya universalmente, el desafío central de los sistemas penitenciarios del siglo XXI. Sin tratamiento, tomado con el conjunto de elementos que sostiene una convivencia que desarrolla la dignidad humana, hay trato cruel.<sup>33</sup>

Hay algunos factores que por sí solos son determinantes de que las condiciones del lugar son crueles, inhumanas o degradantes. Por ejemplo, la ausencia de un régimen de patio que se cumpla regularmente, el predominio total del encierro en la vida cotidiana, son indicadores de que en ese lugar no están trabajándose un futuro en las personas, por lo que la prisión deja de cumplir la finalidad requerida por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para estar dentro de la «dignidad inherente al ser humano». Dice el artículo 10 de esa norma que «el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados».

Las Reglas Mandela estipulan un mínimo de una hora de patio al aire libre por día. La ausencia de ese «mínimo de mínimos» es indicativa de que existen otras carencias muy graves en cuanto al legal cumplimiento de la pena. La norma es obviamente importante en sí misma: un espacio diario de estadía al aire libre de quien está privado de libertad parece un mínimo básico para la salud mental, el equilibrio emocional, una relación correcta con los demás y un estado de ánimo llevadero. Cuando eso no ocurre —nótese que estamos señalando un mínimo muy básico—, eso es indicativo de muchas otras afectaciones que ocurren en cascada y que son síntomas de problemas serios. Si la persona no sale de la celda con regularidad diaria, eso significa que la violencia intracarcelaria existente lo impide, que está llevando una vida en reclusión que lo aleja de las características de lo que será luego la vida en libertad, que no hay funcionarios para que el régimen de patio se cumpla y que, si no hay funcionarios para ese mínimo espacio de expansión, tampoco los hay para ir a la policlínica, ser llevados a las aulas, recibir y tramitar solicitudes o para generar actividades educativas. La ausencia de patio regular es ya, por sí solo, descriptor de condiciones inhumanas que violan las previsiones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y las demás normas citadas. Lo mismo puede decirse de otras dimensiones previstas en otras normas, como el acceso a salud, educación y trabajo, acceso a actividades religiosas, abogado, visita, comunicación o las características básicas de los lugares de alojamiento (luz, aire, agua, saneamiento, limpieza). Rara vez estas carencias se dan de forma aislada y su ausencia suele ser parte de una falta de programa de tratamiento o de ausencia de «sustentación» del sistema de convivencia que, lejos de orientarse a la rehabilitación, queda, en algunos casos, limitado a la mera contención, violentando las normas nacionales e internacionales.

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

---

<sup>33</sup> Ver *Cárcel, dignidad y derechos humanos*, informe especial del Comisionado Parlamentario, 2019.

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

**¿Por qué no definimos las peores condiciones de reclusión como tortura?** La tortura tiene una definición muy precisa en el plano internacional que luego es tomada, con algunas variantes leves, en las legislaciones nacionales. La Convención contra la Tortura (norma de referencia) dice que esta es «todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales», pero establece que esas acciones deben ser realizadas por los funcionarios con determinada finalidad: intimidar, coaccionar, cualquier razón basada en la discriminación. Por lo tanto, las condiciones generales de reclusión o la situación de una unidad o sector, entendemos que no puede calificarse como tortura, ya que no son un conjunto de actos determinados por una finalidad sino una carencia estructural de un servicio con vulneración de derechos y generación de penurias. Son, entonces, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Creemos que tampoco corresponde usar expresiones genéricas como *malas* o *inadecuadas* condiciones, sino usar los términos del derecho internacional de los derechos humanos, apropiados para las circunstancias en que la prisión no tiene los elementos básicos para cumplir su fin rehabilitador y respetuoso del amplio concepto y alcance de la dignidad humana. El anterior listado permite distinguir que, aun en locales con serias dificultades edilicias o carencias de algún tipo, el buen accionar de directores o referentes, sumado a contar con un proyecto de centro que tiene el compromiso de sus funcionarios, logra conformar una cotidianidad positiva, desde la cual se afrontan las carencias con valentía y respeto de los derechos. En el polo opuesto, a veces buenos edificios albergan malas prácticas.

En suma, teniendo eso presente, hemos identificado las tipologías que siguen:

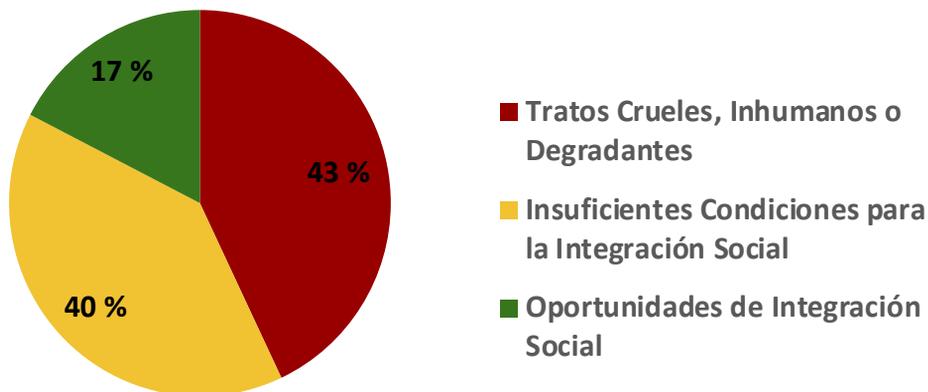
**Tipo 1:** unidades donde las condiciones de vida son muy malas, con elevados niveles de violencia, no se cumplen estándares mínimos previstos en las Reglas Mandela y en el mandato de la Constitución (artículo 26: reeducación y profilaxis del delito) y, por lo tanto, se puede decir que allí, por la 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 estas, total o parcialmente. Son lugares donde, paradójicamente, se encuentran, en el mismo establecimiento, realidades muy dispares, con internos que, por ejemplo, van a estudiar o realizar tareas agrícolas y otros que no salen prácticamente de la celda o no tienen actividad socioeducativa alguna.

**Tipo 3:** Son centros que logran presentar una buena agenda de actividades, donde la violencia interna es baja o inexistente, donde se concretan buenas relaciones con los allegados sociales y familiares de los internos, los directores y referentes conocen a los internos y tratan de responder a sus

necesidades y particularidades, la apertura al medio es grande y hay intercambios con el mundo exterior (organizaciones sociales y culturales realizan actividades dentro de la prisión).

**Gráfico 7. Panorama de las condiciones de rehabilitación del sistema penitenciario según cantidad de población<sup>34</sup> en el 2023 (en %)**



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario.

Unidad	Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes
N.º 3	Libertad - Celdarios: 1 «Edificio», 2 «La Piedra», 4 «Contenedores» y 5
N.º 4	COMCAR - Módulos: 4, 10 y 11. Parcialmente: 3 y 8
N.º 5	Mujeres - Sectores: 3o Piso Este, Oeste y Preventivas Reincidentes, Tránsito 4o Nivel y 5o Nivel
N.º 7	Canelones - Módulo 2
N.º 12	Rivera – Parcialmente: Sectores A y B
N.º 13	Maldonado - Sectores: A, C, D, E (Planta Alta), G, H, 6 (Tránsito), Seguridad y Sector femenino
N.º 16	Paysandú - Pabellones: 9, 14, 17, 18, «Rampa», Femenino (parcialmente)

<sup>34</sup> Se consideró como referencia el promedio anual de población en cada unidad o sector.

N.º 25	Seguridad (Ex Módulo 12)
--------	--------------------------

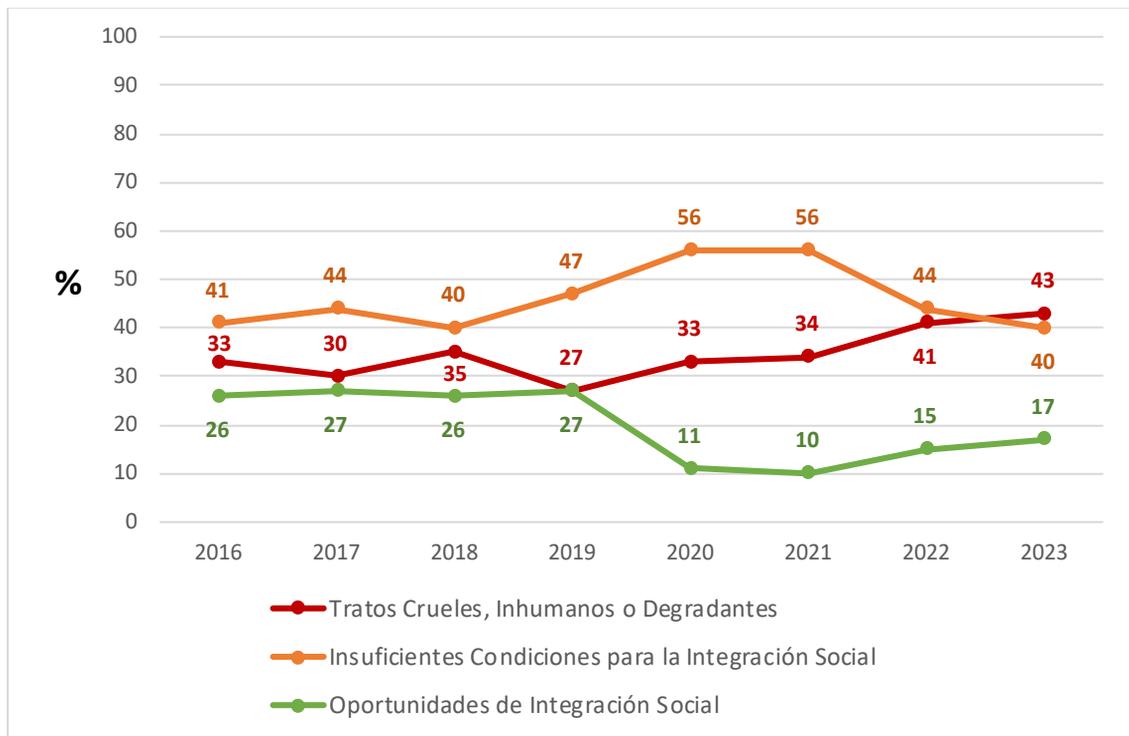
<b>Unidad</b>	<b>Insuficientes condiciones para la integración social</b>
s/n	Sala Salud Mental (ex cárcel central)
s/n	Centro de Ingreso (CIDDZM)
N.º 1	Punta de Rieles (PPP)
N.º 2	Chacra Libertad (parcialmente)
N.º 3	Libertad - Celdario 3 «Barracas»
N.o 4	COMCAR - Módulos: 1, 2, 5, 6. Parcialmente: 3 y 8
N.o 5	Mujeres - Sectores: Piso 1o Oeste y Centro, Piso 2o Este y Oeste y Preventivas Primarias
N.o 7	Canelones - Módulo 1 y Barracas
N.o 11	Río Negro - Sectores: Monitoreo y Pabellones Preventivas
N.o 12	Rivera - Sectores: A, B (parcialmente), C, Admisión y Centro Femenino
N.o 13	Maldonado - Sectores: E (Planta Baja), F, 4 y 8
N.o 14	Colonia
N.o 15	Cerro Largo
N.o 16	Paysandú - Pabellones: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16 y Femenino (parcialmente)
N.o 17	Lavalleja (mujeres)
N.o 20	Salto (parcialmente)
N.o 21	Artigas (parcialmente)
N.o 23	Treinta y Tres
N.o 24	Soriano (parcialmente)

Unidad	Oportunidades de integración social
N.º 2	Chacra Libertad (parcialmente)
N.º 4	COMCAR - Módulos 7, 9 y Pre-Egreso
N.o 5	Sectores: Piso 1o Este, 3o Polo Industrial, Sector de Estudio y Trabajo (SET)
N.o 6	Punta de Rieles
N.o 8	Domingo Arena
N.o 9	Mujeres con hijos
N.o 10	Juan Soler
N.o 11	Río Negro (parcialmente)
N.o 12 (Anexo)	Rivera - Paso Ataque
N.o 13	Maldonado - Sectores: B y 5 (Pregreso) y 120
N.o 16 (Anexo)	Paysandú - Sector Chacra
N.o 17	Lavalleja (varones)
N.o 18	Durazno
N.o 19	Florida
N.o 20 y Anexo	Salto (parcialmente) y Anexo Tacuabé
N.o 21 (Anexo)	Artigas - Anexo Pintado Grande
N.o 22	Rocha
N.o 24	Soriano - Sector Extramuros
N.o 26	Tacuarembó

Tal como se observaba en el informe del 2022, no ha habido grandes cambios en la valoración de las unidades. Esto es porque, como se señaló anteriormente, la síntesis de las valoraciones respecto al cumplimiento de derechos abarca varias dimensiones, por lo que en general no alcanza solo con el mejoramiento o empeoramiento de una dimensión para que la valoración varíe de una a otra categoría. Aun así, el 2023 es el primer año en el que el volumen de las unidades y sectores con Trato Cruel Inhumano o Degradante supera a la categoría de Insuficientes Condiciones para la Integración Social.

En el siguiente gráfico puede apreciarse la evolución de las tres categorías definidas a lo largo de los años desde el 2016, que fue el primer año en que la oficina comenzó con este monitoreo.

**Gráfico 8. Evolución del panorama de las condiciones de rehabilitación del sistema penitenciario según cantidad de población (en %)**



Fuente: Oficina del Comisionado Parlamentario.

Hasta el 2018 se pueden identificar prácticamente tres tercios que se correspondían a las tres categorías definidas, con una mayor presencia de la categoría intermedia y que luego se acentúa en los siguientes años. En el 2020 el factor más notorio fue la aparición de la pandemia de Covid-19 que afectó la mayoría de los servicios en todas las unidades y que tuvo como consecuencia que varias de ellas descendieran en la clasificación del panorama de condiciones. A partir del 2022 se verifica un proceso por el cual algunas unidades volvieron a recuperar su valoración con Oportunidades de Integración Social, al mismo tiempo en que crece de manera continua el volumen de la población dentro de las unidades y sectores con Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes.

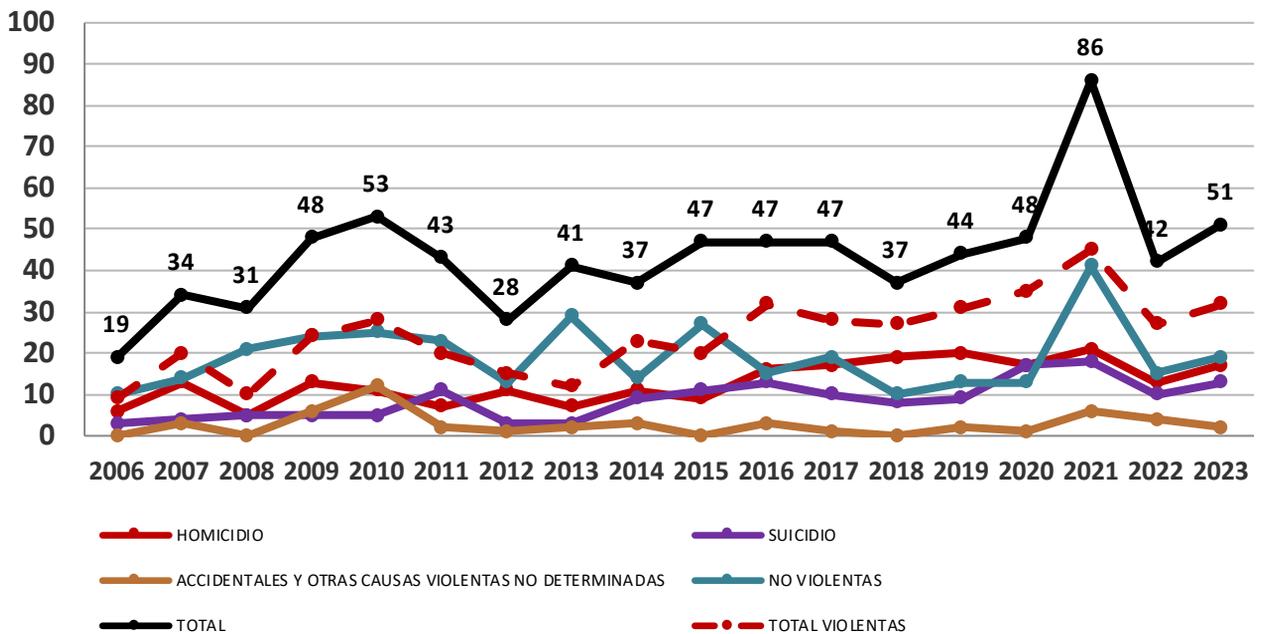
En el panorama actual parece ser que hay varias unidades a las que se intenta proteger el mantenimiento de un funcionamiento estable y en muchos casos con correctas condiciones para la rehabilitación, filtrando el aumento de población del sistema. Esto tiene como consecuencia que los nuevos ingresos, y particularmente los perfiles de ingresos con mayores desafíos para la intervención hacia la reintegración social, van engrosando de forma continua el volumen de los peores sectores del sistema. Esto puede apreciarse de modo general observando que en el 2023 fue el primer año en el que, pese al aumento general de la población penitenciaria, en la mayoría de las unidades del interior la población descendió levemente (en promedio el total de la población de la zona interior bajó en 299 personas), mientras que en la zona metropolitana el aumento de la población fue muy considerable (aumentó en 858 personas).

Son necesarias reformas estructurales para lograr revertir esta tendencia, aportando la mayor intensidad de la intervención pública para la rehabilitación en aquellos lugares más rezagados del sistema, y sobre aquellos perfiles de población que más lo necesitan.

## Muertes bajo custodia (informe OCP)

En el 2023 hubo 51 muertes bajo custodia, nueve más que el año anterior. Representa el tercer año con más cantidad de muertes desde que se tiene registro, luego del 2021 con 86 y del 2010 con 53. Los decesos ocurridos en 2023 se corresponden a 17 homicidios, 13 suicidios, 2 muertes accidentales y 19 no violentas.

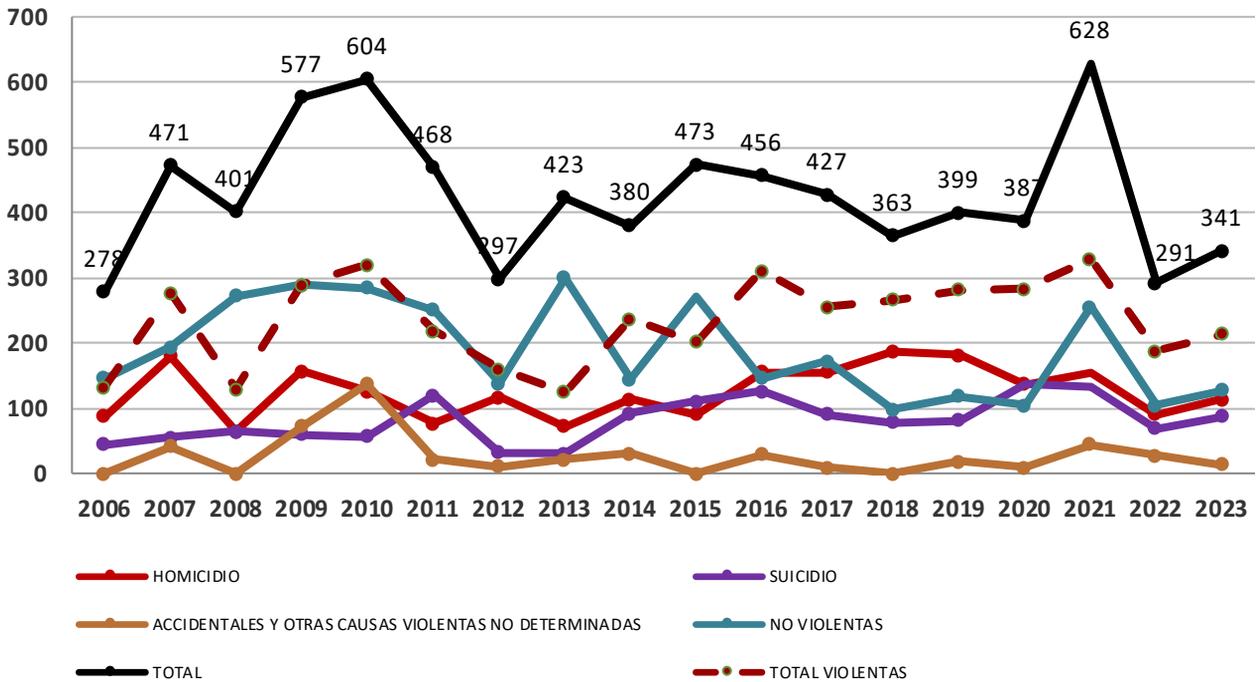
**Gráfico 9. Evolución anual de las muertes bajo custodia según tipo (2006-2023)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Dado el incremento continuo de la población penitenciaria de las últimas décadas, corresponde analizar el volumen de las muertes no solo en términos absolutos, sino también en relación con el volumen de la población penitenciaria. La gráfica que se presenta a continuación muestra en el 2023 un aumento de las tasas de fallecimientos en todos los tipos, excepto en las muertes accidentales, respecto al año anterior. Sin embargo, este indicador nos permite ver que pese a la alta cantidad de muertes bajo custodia del 2023, las cifras relativas son algo más bajas al promedio del período desde que se tiene registro.

**Gráfico 10. Evolución anual de la tasa de las muertes bajo custodia (c/100.000) según tipo (2006-2023)**



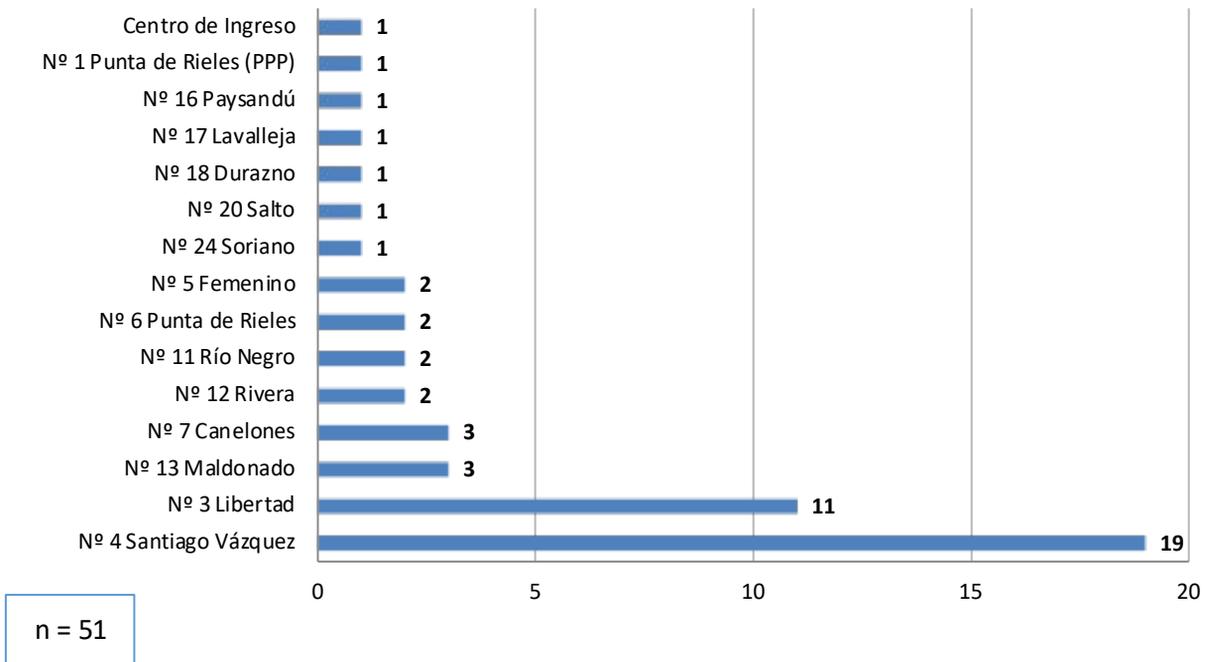
Fuente: Elaboración propia con base en información de INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Al igual que en años anteriores, se observa que la ocurrencia de las muertes bajo custodia no es homogénea en todo el sistema. Muy por el contrario, hay algunas unidades y sectores donde el fenómeno se concentra. La mayoría de ellas, 30 de las 51 muertes, se dieron en la unidad N° 4 de Santiago Vázquez y la N° 3 de Libertad. Si bien son grandes unidades, estas alojan al 39 % de la población del sistema y en ellas ocurrieron el 59 % de las muertes bajo custodia del 2023. Esta sobrerepresentación es aún más acentuada en el penal de libertad, que aloja a menos del 8 % de la población privada de libertad, pero allí ocurrió el 22 % de las muertes del 2023.

En el 2023 también hubo fallecimientos en cárceles de gran tamaño como la N° 7 de Canelones (3) y la N° 13 de Maldonado (3).

También cabe señalar que en este mismo hubo cuatro fallecimientos de mujeres, una de ellas era trans femenina. Dos de ellas ocurrieron en la Unidad N° 5, una en la Unidad N° 11 de Río Negro y otra en el Penal de Libertad.

**Gráfico 11. Distribución de las muertes bajo custodia según unidad (2023)**

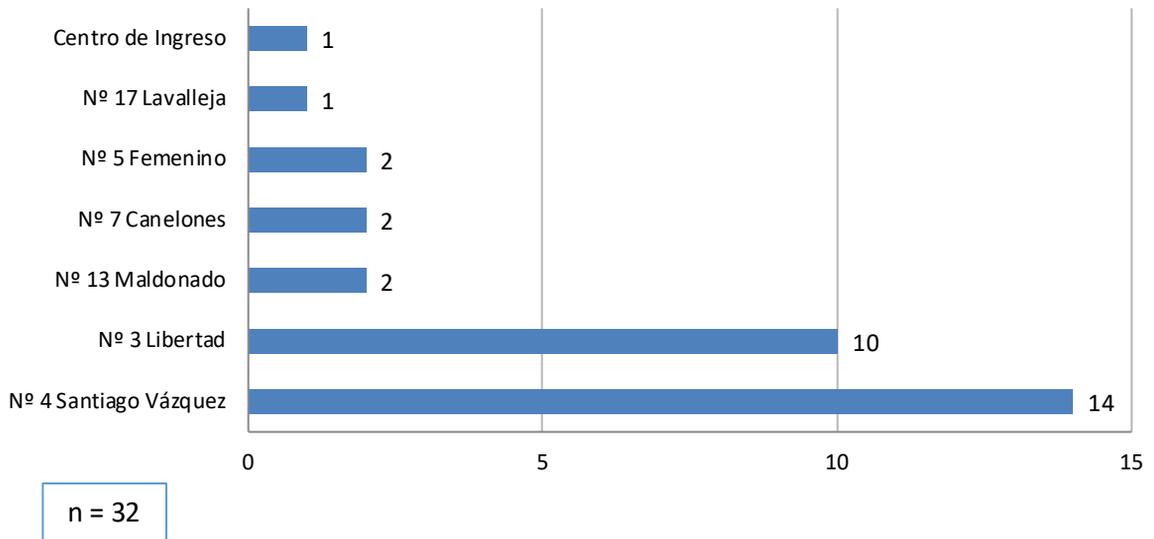


Fuente: Elaboración propia con base en información de INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

La distinción entre muertes violentas y no violentas permite señalar distintos tipos de problemáticas y omisiones institucionales en la prevención de los decesos que ocurren en establecimientos de reclusión. Considerando únicamente las muertes violentas, se acentúa el patrón señalado anteriormente respecto a las unidades 3 y 4, que concentran el 75 % de ellas.

El Penal de Libertad aparece netamente identificado como la unidad con mayor número muertes violentas relativo a su población, que representa el 8 % de la población total y reúne el 31 % de todas estas muertes.

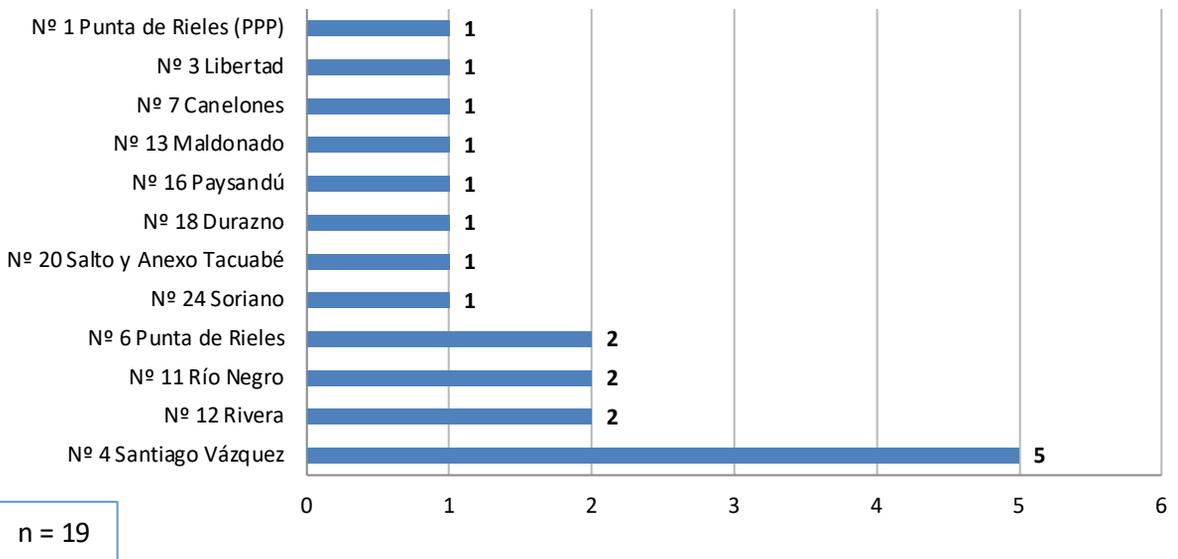
**Gráfico 12. Distribución de las muertes violentas bajo custodia según unidad (2023)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

La distribución de muertes no violentas en el 2023 ha sido heterogénea. Si bien la mayoría de ellas ocurrió en la Unidad Nº 4, se corresponde a grandes rasgos con su mayor cantidad de población en el sistema penitenciario.

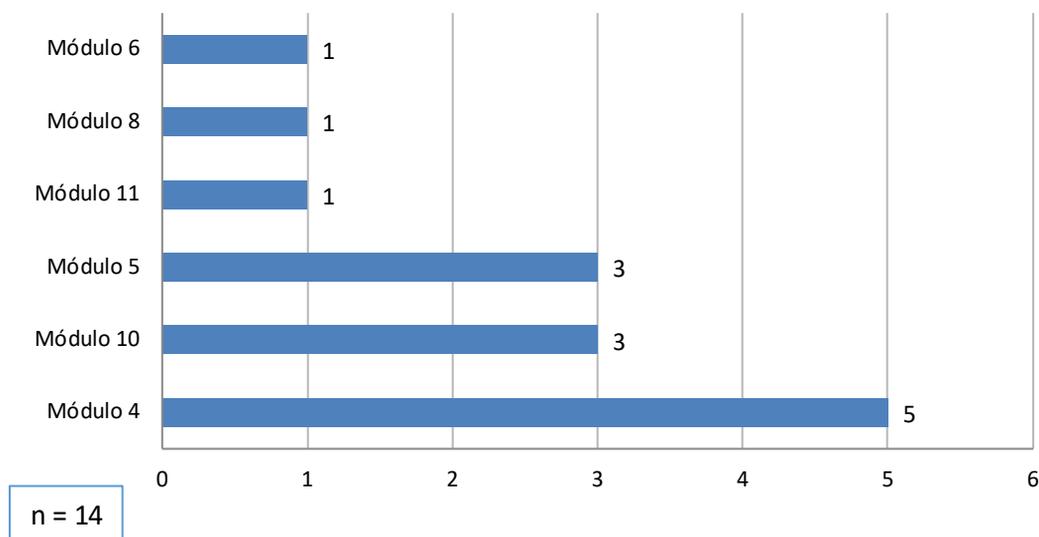
**Gráfico 13. Distribución de las muertes no violentas bajo custodia según unidad (2023)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Dado que la Unidad 4 es la que aloja a la mayor cantidad de internos, es importante que los análisis incorporen la heterogeneidad de situaciones que coexisten en los distintos módulos y sectores. Respecto de las muertes violentas en 2023, en el Módulo 4 se produjeron cinco, cuatro de ellas producto del incendio intencional de diciembre del 2022 y por el que luego en enero del 2023 fallecerían dos personas más. También se puede observar que en los Módulo 10 y 5 tuvieron tres muertes violentas cada uno.

**Gráfico 14. Distribución de las muertes violentas bajo custodia en el COMCAR (2023)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de INR y de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

De modo complementario a los fallecimientos en prisión, se cuenta con información relativa a las hospitalizaciones que tuvieron lugar para atender lesiones derivadas de incidentes. Sin llegar al desenlace más extremo de la muerte, este es un buen indicador para observar los niveles de violencia a lo largo del sistema. El INR registró durante 2023 unas 107 personas hospitalizadas por heridas de eventos violentos, lo que representa un descenso significativo respecto a las 157 del 2022. Entre ellas 63 casos fueron derivados de hechos violencia interpersonal y 44 fueron producto de lesiones autoinfligidas. La distribución de los episodios de violencia interpersonal es similar a la observada en las muertes bajo custodia, mostrando con claridad la concentración de la violencia más extrema en ciertos establecimientos de reclusión.

El INR también ha incorporado a su registro el número de incidentes violentos entre internos en 6 grandes unidades: 1 (PPP), 3 (Libertad), 4 (Comcar), 7 (Canelones), 12 (Rivera) y 13 (Maldonado). En el 2023 se registraron 461 de estos incidentes, de los cuales 296 fueron con el uso de armas blancas de fabricación carcelaria. Más allá de los posibles subregistros que aún puedan existir respecto a este

indicador y a la necesidad de universalizarlo en todo el sistema, es un importante indicio respecto a la magnitud del desafío de trabajo para la convivencia libre de violencias.

## **7. –Monitoreo caso a caso de muertes bajo custodia**

Como es habitual, durante 2023 la OCP hizo puntual seguimiento de las muertes en custodia, combinando el trabajo de recopilación de información, testimonios y documentos de la Oficina, con la tarea de análisis forense que, mediante convenio que mantenemos con el Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, nos permite contar con elementos muchas veces decisivos para comprender qué ocurrió.<sup>35</sup>

El informe contenido en estas páginas, entregado a la OCP por la Dra. María Noel Pereira Sosa y el Prof. Dr. Hugo Rodríguez Almada, tuvo como insumo el trabajo de campo, de registro y estadístico de la OCP y es fruto de una diálogo constante de ambas instituciones en el seguimiento de las muertes en custodia y su análisis, lo que nos permite por lo tanto presentar el texto que sigue como documento que es fiel reflejo del trabajo conjunto y las conclusiones que compartimos.

Cabe agregar que desde fines de 2023, siguiendo los parámetros del Protocolo de Estambul y del Protocolo de Minnessota, la Oficina denuncia ante la Fiscalía todas las muertes ocurridas bajo custodia, pues el principio general es que toda muerte es custodia en sospechosa de criminalidad o de negligencia, debiéndose investigar exhaustivamente todas ellas para su aclaración.

### **I - CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

**1. Continuidad del análisis médico-legal sistemático de estas muertes.** Este informe es la continuación de los estudios realizados sobre las muertes bajo custodia ocurridas en el sistema penitenciario en los años 2020, 2021 y 2022, cuyos resultados, conclusiones y recomendaciones fueron entregados oportunamente y están accesibles al público.

---

<sup>35</sup> El convenio entre la Oficina del Comisionado Parlamentario y el Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República fue firmado en 2021, luego de que en 2019 se firmara un convenio marco con la UDELAR, e incluye también el trabajo sobre casos complejos puntuales y talleres de capacitación del personal de la OCP.

En el presente informe seguimos empleando el mismo formato, ordenamiento precedente, definiciones generales y variables operativas que en los precedentes, ajustando las conclusiones y recomendaciones a la casuística surgida del análisis del período en estudio.

A los efectos de la interpretación de los resultados que se presentan se debe tener presente:

- a) Se trata de informe primario, en tanto la recepción de nueva información relevante sobre alguna muerte podría modificar algunas de las conclusiones.
- b) Cuando se cataloga una muerte “con evidencia de negligencia”, con ello se indica que la actuación de alguna repartición estatal (penitenciaria, sanitaria, judicial) tuvo un manifiesto nexo causal con la muerte.
- c) La catalogación de “sin evidencia de negligencia” no excluye tal eventualidad, sino que indica que no surge de la documentación a la que se accedió ese nexo causal o el nexo causal con la muerte no es manifiesto.
- d) Bajo la categoría “suicidio” se contabilizan todas las autoagresiones que tuvieron un desenlace fatal, incluidas aquellas que pudieron haber tenido una intención primaria de protesta o de llamada de atención.

**2. Protocolo de Minnesota.** El informe emplea los criterios del Protocolo de Minnesota <sup>36</sup> en cuanto a que las muertes bajo custodia son potencialmente ilícitas y pueden involucrar la responsabilidad del Estado o sus funcionarios, sea por acción o por incumplimiento de su deber de proteger la vida de las PPL.

Se asume que el Estado debe proteger la vida de las personas que tiene bajo su custodia, así como colaborar con las investigaciones independientes de estos fallecimientos.

Como hemos insistido en los informes precedentes, el Protocolo de Minnesota es reconocido como el *gold standard* para la investigación de las muertes potencialmente ilícitas, incluidas las muertes bajo custodia, por lo que este reporte se sustenta en sus definiciones, criterios y principios generales, hasta donde ello resultó posible. Ciertas recomendaciones cardinales para la investigación de este tipo de muertes, como la *prontitud* o la *exhaustividad*, se vieron sumamente menoscabadas por una serie de obstáculos normativos, burocráticos y hasta culturales impuestos por el sistema.

**3. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.** El informe asume las llamadas *Reglas Nelson Mandela* como el estándar exigible en el tratamiento de los reclusos. Sin perjuicio de otras, son de especial aplicación a este informe algunas de las que atañen a los servicios médicos:

*“Regla 24 - 1. La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica.*

*2. Los servicios médicos se organizarán en estrecha vinculación con la administración del servicio de salud pública general y de un modo tal que se logre la continuidad exterior del tratamiento y la atención, incluso en lo que respecta al VIH, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas, y la drogodependencia.*

*Regla 26 - 1. El servicio de atención de la salud preparará y mantendrá historiales médicos correctos, actualizados y confidenciales de todos los reclusos, y se deberá permitir al recluso que lo solicite el acceso a su propio historial. Todo recluso podrá facultar a un tercero para acceder a su historial médico.*

*2. En caso de traslado de un recluso, su historial médico se remitirá a los servicios de atención de la salud de la institución receptora y permanecerá sujeto al principio de confidencialidad médica.*

---

<sup>36</sup> El Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016) es una actualización de la versión original titulada “Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias” de 1991, que, con su uso generalizado, llegó a conocerse como el Protocolo de Minnesota. Complementa los Principios de las Naciones Unidas relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (1989), que siguen siendo una parte importante de las normas jurídicas internacionales para la prevención de muertes ilícitas y la investigación de las muertes potencialmente ilícitas. La versión original del Protocolo de Minnesota se elaboró mediante un proceso de expertos dirigido por el Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, cuya motivación fue la toma de conciencia de algunos agentes de la sociedad civil de la inexistencia en esos momentos de una clara referencia internacional que sirviese de guía práctica para los encargados de llevar a cabo la investigación de muertes ocurridas en circunstancias sospechosas o como norma para evaluar ese tipo de investigación.

*Regla 33 El médico informará al director del establecimiento penitenciario cada vez que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser perjudicada por su reclusión continuada o por determinadas condiciones de reclusión.*

**4. Recomendaciones de la Red de Instituciones Iberoamericanas de Medicina Legal y Ciencias Forenses.** Asimismo, consideramos los acuerdos del XV encuentro de la Red, reunido en Brasilia en agosto de 2023, que aprobó por unanimidad pautas sobre la actuación médico-legal y forense en el sistema penitenciario, que en lo que a este informe aplican, incluyen:

*“Recomendar la aplicación del Protocolo de Minnesota para la investigación de las muertes en el sistema penitenciario”.*

*“Exhortar a las autoridades de los países de la región a unificar los procesos de investigación de todas las muertes ocurridas en el sistema penitenciario en base a los principios contenidos en el Protocolo de Minnesota”.*

*“Realizar un relevamiento sobre las trabas legales, administrativas y culturales que operan en los países de la región y que dificultan la investigación oportuna y eficaz de las muertes bajo custodia que ocurren en los sistemas penitenciarios de la región”.*

El documento completo se presenta en el Anexo I.

**5. Recomendaciones del Proyecto de Extensión y Derechos Humanos “Muertes bajo custodia en el sistema penitenciario en 2021”**

En el Anexo II se detallan estas recomendaciones, las que consideramos parte integrante del presente reporte.

**6. Obstáculos al acceso a la información.** Por primera vez desde nuestra participación en el estudio sistemático de las muertes en el sistema penitenciario, se empezaron a remover algunos de los obstáculos legales, burocráticos y culturales que limitan el acceso a la información mínima necesaria para la investigación de estas muertes, sobre los que llamamos la atención en los reportes previos.

En efecto, la Ley N° 20.212 en su artículo 598, agregó a la Ley N° 17.684 las siguientes facultades a la Oficina del Comisionado Parlamentario (en adelante, OCP):

a) *“Acceder a la carpeta investigativa de la Fiscalía en los casos que actúe como denunciante en relación a personas privadas de libertad”.*

b) *“Consultar y estudiar las historias clínicas de las personas privadas de libertad que autoricen su acceso y en el caso que dichas personas hayan fallecido, también poder hacerlo a los efectos de analizar el contexto y causas de su deceso”.*

Este supone un avance legal sustantivo promovido por la propia OCP que, aunque aún choque con algunas trabas para implementar lo que ordena la ley, ya empezó a facilitar un mejor acceso a la información.

De todos modos, mantenemos que la falta de acceso a las historias clínicas completas y demás documentación relevante para el estudio de estas muertes es una debilidad estructural de estos informes, que limita su calidad y demora innecesariamente el análisis del fenómeno y de las medidas a las que puede dar lugar. La mayor colaboración y diligencia en este aspecto por parte de las instituciones asistenciales responsables de la sanidad penitenciaria sería de la mayor importancia.

Sobre el punto, tenemos que reiterar lo que hemos señalado año a año: tratándose de muertes potencialmente ilícitas de personas que están bajo la custodia y el cuidado del Estado, las trabas al acceso a documentación que obra en su poder refuerza la presunción de responsabilidad de los organismos oficiales involucrados.

## **II - METODOLOGÍA**

**1. Base de datos.** El análisis incluyó todas las muertes de personas privadas de libertad (PPL) fallecidas en 2023, según la nómina recibida, así como toda la información recogida y organizada en la base de datos de la OCP.

En los casos en que así nos fue requerido por la OCP, un equipo del Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses elaboró los informes *ad hoc* solicitados.

Toda esa información fue valorada en forma sistemática y jerarquizada, caso por caso, como mínimo en dos instancias colectivas: inicialmente, en sucesivas reuniones conjuntas con los técnicos de la OCP y, en una segunda instancia, por un equipo del Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses constituido en Junta Médica con un mínimo de dos integrantes.

Como en años anteriores, en ningún caso se dispuso de la totalidad de la información que era deseable obtener, ni las entrevistas y relevamientos del lugar del hecho tuvieron la inmediatez aconsejable.

### **2. Variables estudiadas**

**a) Causa y manera de muerte.** Nos basamos en las definiciones de la Ley N° 19.628 y su reglamentación dada por el Decreto 276/019.

La *causa básica de muerte* es la lesión o enfermedad que puso en marcha la cadena fisiopatológica que culminó en la muerte.

La *causa directa de muerte* es el último eslabón de esa cadena, el que llevó directamente a la muerte.

La *manera de muerte* (o etiología médico-legal) permite dividir los fallecimientos según su condición de *natural* (proceso patológico agudo o crónico, sin intervención de causas externas) o *violenta* (debida a causas externas, sean traumáticas o tóxicas).

Las muertes violentas, a su vez, se originan en un evento accidental o intencional (autoinferido o heteroinferido).

A modo de ejemplo, una lesión ocasionada por una quemadura extensa que se infecta y evoluciona a la sepsis y la muerte del paciente, es una muerte violenta (y no una muerte natural de causa infecciosa), porque su causa básica lo es.

**b) Falla asistencial o negligencia institucional estatal.** Es una categoría central de análisis para este reporte es la comprobación, o no, de negligencias o fallas asistenciales o institucionales con incidencia manifiesta en el resultado letal.

Es conocido por los informes de la OCP, y lo hemos podido comprobar directamente, que las condiciones de reclusión en varios establecimientos determinan carencias para el cuidado de la salud psicofísica y de una asistencia médica oportuna y de calidad para las personas presas. De tal manera que, en términos generales, partimos del dato de la realidad de que las personas presas disponen, en general, de un estándar de asistencia médica inferior al promedio del resto de los habitantes.

Sin embargo, no es este el nivel de falla asistencial o negligencia institucional al que refieren nuestros informes. La inclusión de una muerte en la categoría “*con evidencia de falla asistencial o negligencia institucional estatal*” indica la detección de una o más falencias de magnitud que tuvieron una incidencia manifiesta en el resultado letal o en la pérdida flagrante de chances de evitar la muerte o de brindarle al enfermo una calidad de sobrevivida mínimamente aceptable.

A la vez, la inclusión de una muerte en la categoría “*sin evidencia de falla asistencial o negligencia institucional estatal*” no supone una actuación oportuna y correcta, sino únicamente que de los elementos disponibles no surgieron esas falencias de modo manifiesto o que las que se detectaron no se pueden vincular claramente con la muerte. Al respecto, es de plena aplicación el conocido aforismo de la Medicina Legal, según el cual “*la ausencia de evidencia no es evidencia de ausencia*”.

Además, como se dijo, en los casos en que no se pudo llegar a determinar estos extremos, la carencia de documentación mínima para dictaminar sobre este punto mantiene viva su potencial ilicitud y refuerza la presunción de la eventual responsabilidad estatal.

**c) Sobre las muertes naturales.** Es pertinente llamar la atención sobre que la clasificación de una muerte como *natural* en modo alguno obsta que mediara alguna forma grave de negligencia determinante para el resultado letal. La muerte natural indica que no existieron causas externas (violencias traumáticas o tóxicas), pero no descarta negligencias que supongan tiempo u oportunidades perdidas capaces en casos de muertes evitables.

Como se señaló en anteriores informes, en una población joven como la carcelaria, la muerte natural obliga a investigar alguna falla estatal y descartar especialmente algunas situaciones nada excepcionales. A modo de ejemplos: la muerte de una persona cuya condición de salud contraindicara su alojamiento en una prisión común; la falta de asistencia oportuna capaz de haber impedido la muerte o aumentando las posibilidades de sobrevivida; la pérdida de chance en personas portadoras de enfermedades crónicas por diagnóstico tardío o su evolución espontánea sin tratamiento.

### III RESULTADOS Y CONSIDERACIONES

**1. Número, sexo y edad de las personas fallecidas.** En 2023 la OCP reportó 51 muertes bajo custodia en el sistema penitenciario.

Esto representa un número superior al de los años 2020 y 2022 (48 y 42, respectivamente) e inferior al pico de 2021 (86 muertes), asociado a las condiciones determinadas por la pandemia por Covid-19. Su interpretación más ajustada debería realizarse en términos relativos a la población carcelaria en cada año.

De las 51 PPL fallecidas, 47 fueron hombres (92%) y 4 mujeres (8%). Dentro de ellas, 50 fueron cisgénero (98%) y 1 transgénero femenino (2%).

Esta relación hombre/mujer fallecidos sigue siendo mayor que la relación hombre/mujer en la población penitenciaria.

La edad promedio al momento de la muerte fue de 38 años, con una mediana de 32 años (rango: 19-89 años). Resulta significativa la edad del fallecido más añoso de esta serie: 89 años.

**2. Manera de muerte.** La mayoría de las muertes fueron violentas (n=32; 63%). El resto fueron naturales (n=19; 37%).

En relación al reporte anterior, se aprecia un porcentaje similar de participación de las muertes naturales, lo que debería continuar siendo motivo de especial preocupación y refiere a las condiciones generales de gestión de la atención sanitaria y el hábitat .

Para este reporte logramos obtener la información mínima para poder determinar la manera de muerte (natural, autoinferida, heteroinferida o accidental) en todos los casos. Ello supone una mejora respecto a la inaceptable realidad de los años anteriores, aunque la información dista de ser completa, de calidad y oportuna.

**3. Muertes violentas.** De las 32 muertes violentas, 17 (53%) fueron heteroinferidas, 13 (41%) suicidios y en 2 casos (6%) accidentales.

De las muertes heteroinferidas, 11 (65%) fueron consecuencia de agresiones por armas blancas por otras PPL; 4 (23%) ocurrieron en el contexto de un foco ígneo; 1 caso (6%) por estrangulamiento y el restante 1 (6%) por un traumatismo cerrado de abdomen.

La gran mayoría de los suicidios (n=9; 69%) fueron por ahorcamiento (por suspensión completa o incompleta); 2 (15%) producidos en un incendio provocados por la víctima; 1 (8%) fue consecuencia de una herida por arma blanca en el tórax y el restante 1 (8%) por la ingesta de un cuerpo extraño.

En los reportes anteriores se advirtió acerca del riesgo especial de morir bajo custodia durante el primer año de reclusión. También se había llamado la atención sobre suicidios consumados antes de las 24 horas del ingreso al sistema. Esas comprobaciones se acompañaron de una recomendación expresa sobre la vigilancia sanitaria en el primer año de reclusión, con énfasis en la salud mental. Ahora bien, de los suicidios consumados en 2023, la mayoría (n=8; 62%) ocurrieron dentro del primer año. De ellos, 2 ocurrieron en el primer mes y 1 de ellos dentro de las primeras 24 horas.

En el 28% de las muertes violentas (n=9) se detectaron negligencias o fallas institucionales y/o asistenciales con manifiesta relación con el resultado letal. Entre ellas se cuentan 7 suicidios de PPL de alto riesgo conocido por el sistema, advertido por los profesionales de salud mental, en los que no se tomaron medidas para evitarlos.

En los dos casos restantes de muerte violenta se comprobó la exposición a condiciones ambientales de riesgo que determinaron muertes evitables por agentes físicos (electrocución e hipotermia).

En el Cuadro N° 1 se resumen los datos más relevantes de estas 9 muertes violentas.

**4. Causas de las muertes naturales y lugar de ocurrencia.** En las 19 muertes naturales predominaron las patologías infecciosas (n=7, 37%), y las cardiovasculares (n=5, 26%), seguidas de las oncológicas (n=4, 21%) y cerebrovasculares (n=1, 5%). En 2 casos (11%) la falta de información impidió determinar la causa de la muerte.

Las muertes naturales ocurrieron mayoritariamente en un centro asistencial de tercer nivel (n=13, 68%) y 6 (32%) en el centro de reclusión.

Al igual que en los reportes anteriores hay un número importante de muertes por enfermedades infecciosas. Este dato general sugiere mal terreno biológico, malas

condiciones ambientales en las cárceles y/o falta de tratamientos oportunos. En especial, y como en los años anteriores, las muertes por tuberculosis parecerían indicar una falla en la protección de la salud y la vida de las PPL.

El análisis de la evolución y los procesos asistenciales reveló que en una de las muertes naturales (5%) existieron negligencias asistenciales o fallas institucionales estatales con manifiesta incidencia en el resultado letal.

Estos resultados, siendo preocupantes, igualmente suponen una mejora en relación a los años anteriores. En el Cuadro N° 2 se resumen los datos más relevantes de esa muerte natural con evidencia de negligencias o fallas asistenciales con vinculación con el resultado letal.

## **V CONCLUSIONES**

De lo señalado precedentemente, concluimos:

- a) En 2023 se observó un aumento en cifras absolutas de muertes bajo custodia en el sistema penitenciario respecto de 2022, que deberá ser interpretado en relación a la población carcelaria.
- b) La investigación médico-legal de estas muertes se benefició por un mejor acceso (aunque aún registra obstáculos y demoras en relación de la documentación clínica, pese a la nueva legislación en la materia) de las personas fallecidas. Esta nueva situación también se expresó en la disminución de los casos de muerte con sospecha de negligencia estatal en los que las trabas al acceso a la información favorecían la presunción de responsabilidad del Estado.
- c) En 10 casos (19%) se detectaron manifiestas negligencias asistenciales o fallas institucionales estatales vinculadas con el resultado letal. Se trata de un porcentaje inaceptablemente elevado, pero menor respecto de los años precedentes.
- d) Estamos convencidos de que la implementación de las propuestas realizadas en los reportes de las muertes bajo custodia de 2020, 2021 y 2022 contribuiría a mejorar la situación sanitaria de las PPL y la investigación y prevención de las muertes bajo custodia en Uruguay. En especial, la de ofrecer al ingreso al sistema la firma de un documento de autorización a la OCP para acceder a la historia clínica, así como la implementación de un carné de salud penitenciario que pauté controles obligatorios mínimos y facilite la rápida detección de eventuales incumplimientos.
- e) Finalmente, creemos que la implementación de una historia clínica unificada del sistema penitenciario, con posibilidad de acceso por los profesionales autorizados de las diferentes instituciones responsables de la salud de las PPL, podría dar un salto de calidad asistencial y ser un instrumento eficaz de prevención de las muertes evitables.

**Cuadro 1 – Muertes violentas con evidencia de falla asistencial o negligencia institucional**

<p>W. B., 27 años.</p>	<p>Cursaba un cuadro depresivo y se inflirió una lesión por arma blanca en el tórax.</p> <p>Boleta médica: "PPL sale conducido al Hospital Maciel por lesiones auto- infligidas con objeto corto-punzante incrustado en hemitórax izquierdo".</p> <p>El hermano relató: "antes de salir me entregó dos cartas, una para mi y la otra para mi madre pidiéndome que la leyera y cuando las leí vi que eran de despedida".</p> <p>Tenía antecedentes de múltiples eventos de autoagresiones graves: intentos de autoeliminación, amputación de falanges y traslados al Hospital Vilardebó.</p> <p>Según el OASys presentaba alto riesgo y estaba asistido por salud mental.</p>	<p>Se trataba de una PPL de alto riesgo bien conocido por el sistema. Pese a ello, el paciente logró concretar una sucesión de atentados contra su integridad física hasta consumar el suicidio.</p>
<p>D. Martínez., 23 años.</p>	<p>Según otra PPL, "se encontraba en su cama dentro de la celda, al mirar repentinamente ve que su compañero, el que se encontraba en el baño, tenía en la mano uno de los polos del cable de luz existente, por lo que de inmediato le sacó el cable, a lo que él mismo se levanta y cae al piso, por lo que comenzó a tratar de reanimarlo y a posterior ayudó a sacarlo del Sector para su atención médica".</p>	<p>Resulta manifiesta la falla institucional con respecto al mantenimiento del sistema eléctrico del lugar.</p>
<p>J. S., 34 años.</p>	<p>Presentaba antecedentes de intentos de autoeliminación previos y en OASys consta que estaba triste y angustiado por una situación familiar.</p> <p>El día anterior a la muerte se provocó cortes en los brazos. Al día siguiente fue alojado en un box de seguridad para luego ser conducido a la policlínica de salud mental. Antes de ser valorado fue encontrado muerto por ahorcamiento suicida.</p>	<p>Pese a haberse detectado el riesgo de daño e indicarse el traslado a policlínica de salud mental, fue alojado en una celda sin acompañante y consumó el suicidio.</p> <p>Se evidencia el fracaso en la protección de la vida de esta persona por ineficacia de las medidas instauradas.</p>

M. E. F., 40 años.	Según los testimonios recabados, requería medicación que no se le estaba administrando, por lo que se descompensó y provocó el incendio. Fue encontrada muerta en el baño.	Se trata de una muerte prevenible ante una paciente con una descompensación psiquiátrica conocida.
Y. S., 49 años.	Se suicidó por ahorcamiento dentro de las 24 horas del ingreso. Estaba imputado de un delito de abuso sexual.	El suicidio se consumó dentro de las 24 horas del ingreso por un delito que entraña especial riesgo de auto y heteroagresiones. No surge de la documentación que se le hubiera realizado la valoración de salud mental y riesgo suicida.  Todo lo anterior denota la falla en la prevención.
C. R., 25 años.	Según los relatos de sus compañeros de celda, estaba angustiado, tras la visita de su madre al conocer el fallecimiento de su hermano. Presentaba antecedentes de consumo problemático e intentos de suicidio previos. No le habían hecho evaluación de riesgo. Se suicidó por ahorcamiento.	Surge de la información disponible que no se protegió la vida de esta persona pese a sus antecedentes y el riesgo aumentado al momento del suicidio.
G. N., 41 años.	Según los testimonios, se encontraba cursando una descompensación de su salud mental, cursando un episodio de heteroagresividad. Como respuesta fue alojada en una habitación sola donde provocó un incendio y su muerte.	Se trata de una muerte prevenible ante una paciente con una descompensación conocida cuya respuesta fue alojarla en una habitación, sola y sin las medidas de seguridad necesarias.
E. B., 47 años.	Presentaba antecedentes de múltiples autoagresiones, algunas con ingestión de cuerpos extraños.  El día previo a la muerte tuvo una consulta por dolor abdominal, por lo que recibió tratamiento sintomático y psicofármacos. Según la policía	Es ostensible la falla asistencial por la subvaloración del cuadro abdominal, unido al manejo de los psicofármacos.

	<p>“le suministraron pastillas psicofármacos y él mismo las ingirió todas”.</p> <p>Al día siguiente fue trasladado al sector médico en paro cardíaco.</p> <p>La autopsia evidenció: “Shock séptico, peritonitis fecaloidea, perforación intestinal por cuerpo extraño”. Se recuperó un cepillo de dientes.</p>	
<p>C. O, 30 años.</p>	<p>Presentaba antecedentes personales de psicosis crónica. En la historia clínica consta que no recibía la medicación hacía un mes.</p> <p>Fue encontrado fallecido mientras se realizaban los controles, acostado en el piso de la celda.</p> <p>Funcionarios refirieron que el día anterior fue llevado a enfermería donde se le administraron psicofármacos (2 quetiapinas, 2 clonazepan y 1 flunitrazepan).</p> <p>La PPL de la celda contigua manifestó que observó su ingreso a la celda "empastillado", y que le refirió que tenía frío, por lo cual le pasó una frazada.</p> <p>La autopsia no mostró una causa de muerte evidente. La anatomía patológica informó: hipertrofia leve del ventrículo izquierdo, ateromatosis aorto-coronaria con placas de ateroma simples, pulmones edematosos y congestivos con hemorragia pulmonar intraalveolar y subpleural multifocal y bilateral, páncreas con hemorragia lobular, septal y peripancreática con focos de necrosis grasa, gastritis crónica no atrófica en actividad, riñones con marcada ingurgitación vascular, edema y congestión vascular encefálica.</p> <p>Fue interpretada como una muerte natural por pancreatitis aguda. La presentación clínica, las condiciones ambientales (temperaturas invernales bajas) y múltiples factores de riesgo (patología psiquiátrica e ingesta reciente de múltiples psicofármacos), así como los resultados anatomopatológicos (necrosis hemorrágica pancreática) son compatibles con</p>	<p>Es manifiesta la falla en la protección de la vida de esta persona con antecedentes de psicosis crónica, que quedó expuesta al frío luego de recibir múltiples psicofármacos.</p>

	una muerte por hipotermia.	
--	----------------------------	--

**Cuadro 2 – Muertes naturales con evidencia de falla asistencial o negligencia institucional**

R. G., 27 años.	Ingresó al Hospital de Maldonado por cuadro de 1 mes de evolución de tos, expectoración mucopurulenta y disnea a mínimos esfuerzos. Presentaba repercusión general, desnutrición, hipotensión y trabajo respiratorio. La TAC de tórax informó: múltiples cavidades a varios lóbulos pulmonares. Micronódulos centrolobulillares múltiples, bilaterales y difusos	Se desconoce si tuvo valoraciones médicas previas. El cuadro se encontraba muy evolucionado al momento de la derivación. Los datos indican que no hubo una captación, tratamientos y
-----------------------	--	--

<p>con un patrón de árbol en brote. Adenomegalias mediastinales e hiliares bilaterales. Los hallazgos tomográficos altamente sugestivos de tuberculosis pulmonar en actividad, de diseminación broncogena. Evolucionó desfavorablemente y se trasladó al CTI del Hospital de Treinta y Tres, donde falleció 3 días después del ingreso.</p>	<p>derivaciones oportunas a un nivel asistencial superior.</p>
---	--

**Anexo I - Actuación médico legal y forense en el sistema penitenciario, resolvió por unanimidad hacer público el siguiente pronunciamiento: recomendaciones de la Red Iberoamericana de Instituciones de Medicina Legal y Ciencias Forenses.**

El XV Encuentro de la Red Iberoamericana de Instituciones de Medicina Legal y Ciencias Forenses, reunida en la ciudad de Brasilia los días 28, 29 y 30 de agosto de 2023, tras su sesión de trabajo dedicada al análisis, debate y propuestas sobre la Actuación médico legal y forense en el sistema penitenciario, resolvió por unanimidad hacer público el siguiente pronunciamiento:

1. Recomendar la inclusión del estudio de los Protocolos Estambul y de Minnesota en los programas curriculares de la Facultades de Medicina y Derecho de las universidades de la región.
2. Continuar con la programación de actividades formativas en los Protocolos Estambul y de Minnesota que ya viene desarrollando la Red Iberoamericana de Instituciones de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
3. Exhortar a sus instituciones miembros a la máxima divulgación de los Protocolos de Estambul y de Minnesota entre los operadores del sistema de justicia.
4. Recomendar la aplicación del Protocolo de Minnesota en para la investigación de las muertes en el sistema penitenciario.
5. Exhortar a las autoridades de los países de la región a unificar los procesos de investigación de todas las muertes ocurridas en el sistema penitenciario en base a los principios contenidos en el Protocolo de Minnesota.
6. Estimular el intercambio de experiencias entre los países de la región, con acento en las buenas prácticas periciales y humanitarias.
7. Realizar un relevamiento sobre las trabas legales, administrativas y culturales que operan en los países de la región y que dificultan la investigación oportuna y eficaz de las muertes bajo custodia que ocurren en los sistemas penitenciarios de la región.
8. Elaborar en plazo de 180 días un documento técnico que contenga recomendaciones para la prevención de la tortura en la región.
9. Declarar que la Red Iberoamericana de Instituciones de Medicina Legal y Ciencias Forenses considera incompatible la valoración pericial de tortura u otros malos tratos en presencia de la guardia de la institución involucrada.
10. Reclamar que el sistema penitenciario de cada país ofrezca a los peritos las condiciones adecuadas que les permita realizar su trabajo en condiciones dignas, acorde a los estándares de derechos humanos y en condiciones de seguridad para todos los involucrados.

## **Anexo II - Recomendaciones del Proyecto de Extensión y Derechos Humanos “Muertes bajo custodia en el sistema penitenciario en 2021”.**

Estas recomendaciones se basan en los siguientes principios generales:

- a) El Estado tiene la obligación de proteger la vida de las personas privadas de libertad.
- b) La muerte bajo custodia es potencialmente ilícita y por responsabilidad del Estado.
- c) La negativa del Estado a proporcionar la información requerida para la investigación de estas muertes por las instituciones competentes, o cualquier otra traba, fortalece la presunción de su responsabilidad.
- d) Las personas privadas de libertad gozan de los derechos de los usuarios del sistema de salud (incluidos el derecho a la accesibilidad al nivel de asistencia que su situación de salud requiera, a la información, a consentir o rechazar tratamientos, a la confidencialidad, a que los procesos asistenciales se registren y al acceso a los datos de su historia clínica).
- e) Por ser personas privadas de la libertad, la responsabilidad por la no accesibilidad oportuna a los servicios de salud recae, en principio, sobre el Estado.
- f) Las personas privadas de libertad tienen derecho al mismo estándar de calidad asistencial que todos los habitantes. No obstante, por ser una población particularmente vulnerable, requieren de una especial protección sanitaria.

Seguidamente se formulan algunas recomendaciones concretas que, en algunos casos, vienen siendo propuestas por los equipos universitarios desde 2020:

1. Implementar un carné de salud penitenciario que asegure un paquete mínimo de datos sanitarios de cada persona que ingresa al sistema, que esté dotado de un mecanismo de alarmas sobre los controles e intervenciones sanitarias requeridas y posibilite la auditoría.
2. Mejoras de calidad de la asistencia a la salud penitenciaria que incluyan:
  - a) Controles en salud y enfermedad durante todo el período de reclusión, con especial énfasis en la salud mental en el periodo inicial de la reclusión y hasta el primer año (monitoreado por el carné de salud penitenciario) y en las personas portadoras de patologías crónicas.
  - b) Accesibilidad oportuna a los servicios de salud, con énfasis en la prevención (primaria, secundaria y terciaria).
  - c) Historia clínica única (historia por persona, no por establecimiento) y accesible.
3. Que toda persona privada de libertad afectada de patologías crónicas evolutivas (especialmente en etapas terminales) sea valorada por una Junta Médica que establezca una recomendación sobre dónde, en qué condiciones y bajo qué cuidados debería estar alojada.
4. Que a toda persona privada de libertad, a su ingreso al sistema, se le ofrezca suscribir un documento en el que autorice a su defensa, Oficina del Comisionado Parlamentario y

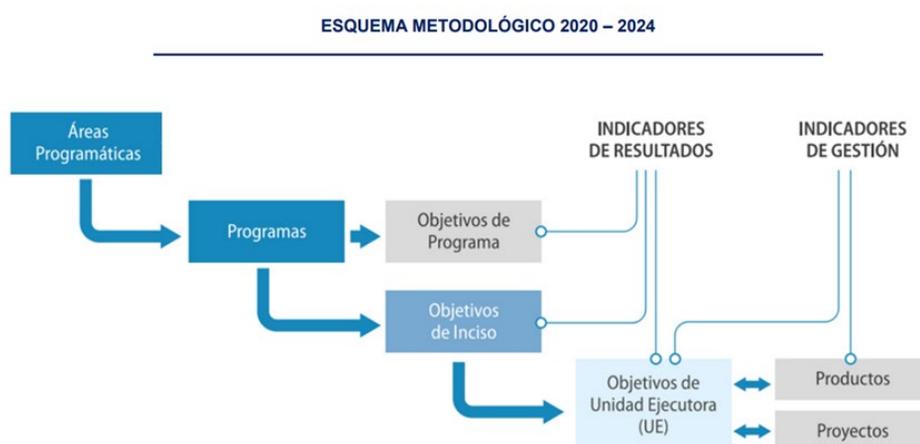
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura el acceso a su historia clínica, bajo secreto profesional.

5. Implementar un sistema de auditoría de muerte de todos los fallecimientos, que provea a la Oficina del Comisionado Parlamentario de un informe en plazo de entre una y dos semanas, a partir de la obtención de la información, que incluya la participación de los equipos de salud que intervinieron en la asistencia.
6. Que todas las muertes bajo custodia con evidencias de negligencia institucional, fallas asistenciales graves, o que no pudieron ser aclaradas por falta de información mínima, sean objeto de una investigación *ad hoc* circunstanciada de las que deriven las consecuencias que sus resultados ameriten.
7. Que los informes anuales de muerte bajo custodia elaborados por la Oficina del Comisionado Parlamentario contengan un ítem que señale el cumplimiento o no de las recomendaciones formuladas el año precedente.
8. Que en las muertes bajo custodia se garantice el traslado del cadáver junto con su historia clínica como forma de mejorar la calidad de sus resultados y contribuir a la prontitud de la investigación.
9. Asegurar el derecho de las familias a conocer la causa, manera y circunstancias de todas las muertes bajo custodia, a través de una devolución de los resultados de la investigación en base a un protocolo previamente establecido.
10. Generar redes de apoyo a los familiares de los fallecidos para brindar contención, guiarlos en el duelo, con la finalidad de atender los aspectos psicosociales de estas situaciones y mitigar mayores daños.
11. Generar intervenciones para el abordaje postraumático en caso de muertes violentas para las personas privadas de libertad, el equipo de salud y los funcionarios próximos a la persona fallecida.

## 8. Seguimiento del presupuesto penitenciario<sup>37</sup>

### SITUACIÓN PRESUPUESTAL SISTEMA PENITENCIARIO

#### INTRODUCCIÓN



Fuente: Presupuesto Nacional 2020 – 2024 Tomo II Planificación y Evaluación

Las Áreas Programáticas (AP) representan las funciones que el Estado desarrolla, en nuestro caso el AP 14 corresponde a “Seguridad Pública”

Programa presupuestal, instrumento mediante el cual se realizan las asignaciones presupuestales mediante la entrega de bienes o servicios a efectos de lograr un resultado a favor de una población. Reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado. En nuestro caso, el Programa 461 corresponde a “Gestión de la privación de libertad”.

Los objetivos de Programas expresión cualitativa de los propósitos sustantivos, claros y precisos, que se pretenden obtener mediante el desarrollo de acciones coordinadas, por parte de las organizaciones involucradas en el Programa. Un objetivo de Programa puede dar lugar a la formulación de uno o más Objetivos de Inciso.

Los Incisos corresponden a organismos como ministerios, así como también el Poder Judicial, y organismos de contralor electoral, financiero y administrativo

<sup>37</sup> El presente informe fue elaborado por la Cra. Lucía Wainer especialmente para la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Los objetivos de Inciso, expresión de los resultados que el Inciso espera obtener en el mediano plazo; deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los objetivos del Programa al cual contribuyen.

Los objetivos de Unidad ejecutora (UE) constituyen la expresión de los resultados que la UE espera obtener en el mediano plazo; deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los objetivos del Inciso.

Las Unidades Ejecutoras, son subunidades organizativas, dentro de los Incisos, cuyo jerarca tiene potestades de gestión de recursos financieros (ordenador del gasto)

Los productos son los bienes o servicios que la UE proporciona a usuarios externos, y que se obtienen de la combinación de distintos insumos.

Los proyectos son el instrumento por el cual se asignan los recursos presupuestales al interior de cada Programa, pueden ser proyectos de inversión o de funcionamiento.

Los indicadores son una herramienta que brinda información cuantitativa respecto a dos dimensiones de la gestión, el desempeño y la de los resultados obtenidos en la cadena de generación del valor público.

## **COMPARATIVO ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL Y EJECUCIÓN EJERCICIO 2023**

Se analizará la ejecución presupuestal de sistema penitenciario según el Balance de Ejecución Presupuestal de 2023, mostrándose la evolución de la ejecución desde el ejercicio 2011, y una estimación de los costos por persona privada de libertad.

Asimismo, se expone el comparativo de asignación presupuestal y ejecución del ejercicio 2023, (remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversión). Monitoreo de los principales rubros de gastos de funcionamiento (alimentación, otros insumos, salud) e inversiones, y la evolución de los vínculos laborales en el Instituto Nacional de Rehabilitación.

A los efectos de analizar las partidas presupuestales que Uruguay dedica a atender a la población privada de libertad, corresponde analizar el Programa 461 “Gestión de la privación de libertad”. Tiene como objetivo efectuar la custodia y promover la rehabilitación de quienes se hallan privados de libertad, incluye todas las actividades dedicadas a garantizar la custodia, promover la rehabilitación, asegurar la cobertura de necesidades básicas y el ejercicio de otros derechos de las personas privadas de libertad, así como de aquellas que cumplen medidas penales alternativas a la privación de libertad.

Los Incisos que participan en el Programa 461 son: el Ministerio del Interior, fundamentalmente a través de su Unidad Ejecutora 026 Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) con colaboración también de Sanidad Policial, el Ministerio de Defensa Nacional por la seguridad perimetral de los establecimientos carcelarios y el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (no se considera en el presente informe, por estar fuera del objeto de análisis).

Asimismo existen otros organismos que brindan servicios al sistema penitenciario: la Administración de los Sistemas de Salud del Estado (ASSE) a través de su Unidad Ejecutora 086

Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL), la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI), que pasó desde el MI a la órbita del MIDES, con el objetivo de reinserir en la sociedad a las personas adultas que egresan del sistema penitenciario, la Administración Nacional de Educación Pública a través de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DEJA), particularmente educación en contexto de encierro y el Ministerio de Educación y Cultura a través de su Programa Aprender Siempre (PAS).

A continuación, se expone las asignaciones presupuestales y las ejecuciones correspondientes al Programa 461 tanto en lo que corresponde al Ministerio del Interior como al Ministerio de Defensa Nacional, a la unidad ejecutora 86 Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad dentro del inciso ASSE y la partida asignada en MIDES para el Patronato Nacional de Liberados y Excarcelados.

Se considera “Asignado” al crédito vigente, cuyo monto es la asignación presupuestal considerando los aumentos o reducciones realizadas sobre el crédito apertura mediante movimientos posteriores (trasposiciones, refuerzos y otros ajustes).

Se considera “Ejecutado” al crédito ejecutado cuando surge la obligación de pago por los gastos incurridos.

Los créditos presupuestales del año 2023, se componen básicamente de las asignaciones establecidas en la Ley N° 19.924 de Presupuesto Nacional 2020-2024, así como de aquellas partidas autorizadas a partir de normativa específica.

Cifras expresadas en miles de pesos de 2023

<b>Programa 461 - Ministerio del Interior</b>	<b>Asignado 2023</b>	<b>Ejecutado 2023</b>	<b>% Ejecutado</b>
Remuneraciones	4.948.438	4.137.369	84%
Funcionamiento	1.132.682	1.121.779	99%
Inversiones	421.181	419.521	100%
PPP	1.178.640	1.168.651	99%
<b>TOTAL</b>	<b>7.680.941</b>	<b>6.847.320</b>	<b>89%</b>

<b>Programa 461 - Ministerio de Defensa Nacional</b>	<b>Asignado 2023</b>	<b>Ejecutado 2023</b>	<b>% Ejecutado</b>
Remuneraciones	259.895	229.116	88%
Funcionamiento	12.673	12.586	99%
Inversiones	7.066	7.066	100%
<b>TOTAL</b>	<b>279.634</b>	<b>248.767</b>	<b>89%</b>

<b>Adm. de Serv. Salud del Estado - Unidad Ejecutora 86 SAI PPL</b>	<b>Asignado 2023</b>	<b>Ejecutado 2023</b>	<b>% Ejecutado</b>
Remuneraciones	444.228	442.058	100%
Funcionamiento	59.573	59.573	100%
Inversiones	638	638	100%
<b>TOTAL</b>	<b>504.439</b>	<b>502.269</b>	<b>100%</b>

<b>Patronato de liberados y excarcelados - MIDES</b>	<b>Asignado 2023</b>	<b>Ejecutado 2023</b>	<b>% Ejecutado</b>
Funcionamiento - transferencias	8.480	8.480	100%
<b>TOTAL</b>	<b>8.480</b>	<b>8.480</b>	<b>100%</b>

<b>MI + MDN + ASSE + Patronato</b>	<b>Asignado 2023</b>	<b>Ejecutado 2023</b>	<b>% Ejecutado</b>
Remuneraciones	5.652.561	4.808.542	85%
Funcionamiento	1.213.408	1.202.418	99%
Inversion	428.885	427.225	100%
PPP	1.178.640	1.168.651	99%
<b>TOTAL</b>	<b>8.473.494</b>	<b>7.606.836</b>	<b>90%</b>

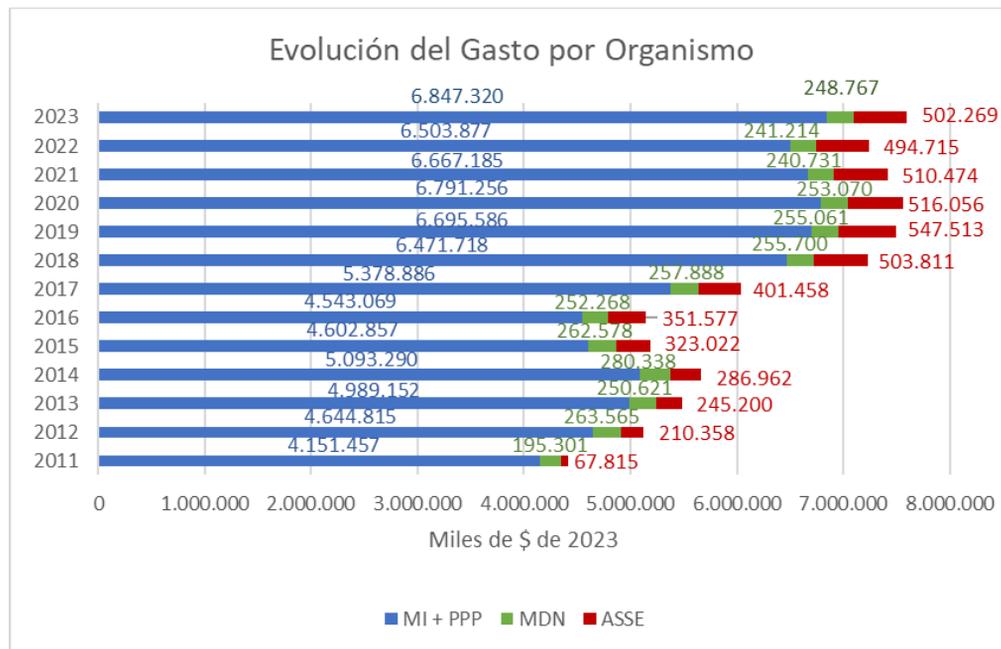
Fuente: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2023 - Tomo III Gastos corrientes e Inversiones

El nivel de ejecución de las partidas asignadas en el ejercicio 2023 se ubica, en el total en un 90%, que se compone de un 85% para remuneraciones, un 99% para funcionamiento, un 100% inversión y 99% para las partidas destinadas al pago de las obligaciones por el contrato de participación público privada (PPP).

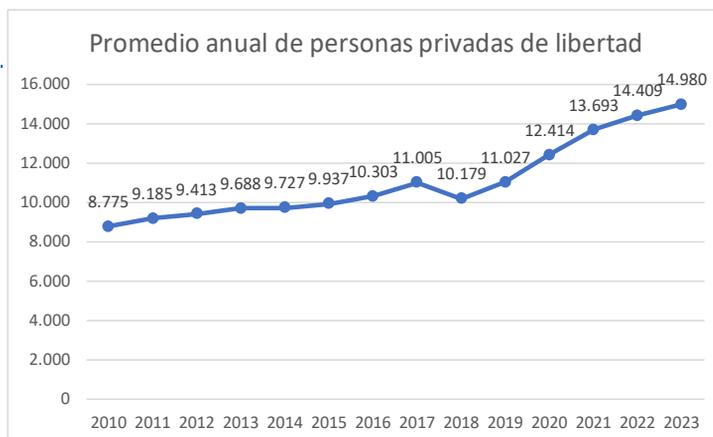
Los mayores niveles de ejecución se observan en ASSE, ya que al ser un Organismo del artículo 220 cuentan con una flexibilidad legal mayor al momento de la ejecución. Tienen la facultad de reasignar créditos presupuestales del rubro "remuneraciones" para cubrir gastos de funcionamiento e inversiones, lo que les permite presentar ejecuciones cercanas al 100% en remuneraciones. Por otra parte, en el MI y MDN los niveles de ejecución en el rubro

“remuneraciones” son menores, ya que presentan mayores rigideces en la medida que tienen que contar con créditos para financiar toda la estructura de remuneraciones (tanto ocupados como vacantes).

### ANÁLISIS BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL – EVOLUCIÓN 2011 – 2023 (en miles de pesos a valores 2023)



El siguiente gráfico muestra la evolución del promedio anual de personas privadas de libertad desde 2010 a 2023, la evolución de la Población Privada de Libertad (PPL) evidencia una tendencia de crecimiento sostenido en poco más de una década. Se observa un incremento en 2023 respecto de 2010 de 6205 PPL (variación del 71%). En el 2023, el incremento es de 571 PPL (variación del 4%) alcanzándose un promedio en 2023 de 14.980 personas privadas de libertad, en una población de casi 3,5 millones de habitantes arroja una tasa de prisionización en el entorno de 435 (cada 100.000 habitantes).



Año	PPL	Variación
2010	8.775	
2011	9.185	410 5%
2012	9.413	228 2%
2013	9.688	275 3%
2014	9.727	39 0%
2015	9.937	210 2%
2016	10.303	366 4%
2017	11.005	702 7%
2018	10.179	-826 -8%
2019	11.027	848 8%
2020	12.414	1.387 13%
2021	13.693	1.279 10%
2022	14.409	716 5%
2023	14.980	571 4%

Fuente: Tomado del Informe anual 2022 del Comisionado Parlamentario Penitenciario (pág. 95). Dato 2023 tomado de: Rendición de cuentas 2023 - Tomo II parte II Inc. 02 a 06 (pág. 280)

## EVOLUCIÓN GASTO TOTAL POR PERSONA PRIVADA DE LIBERTAD

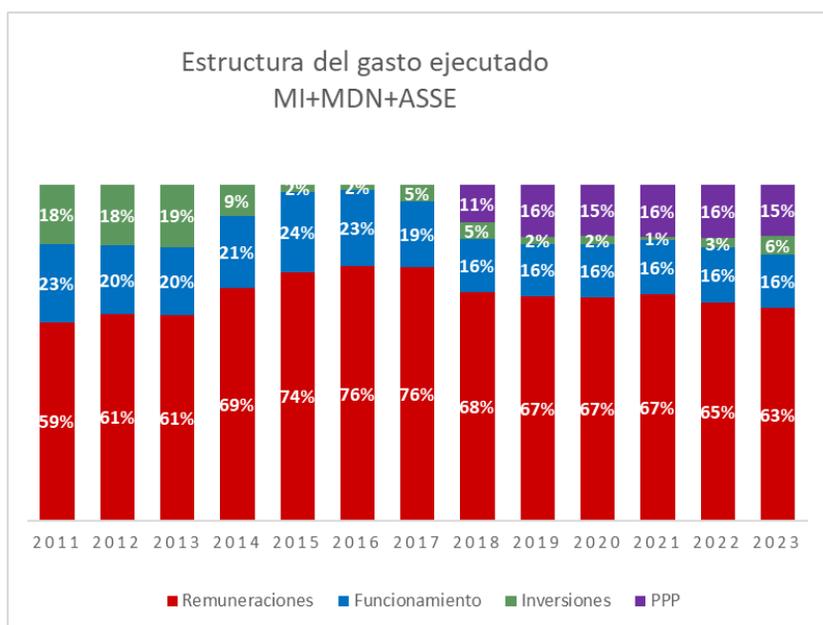
A los efectos de calcular el gasto por persona privada de libertad, se tomó el gasto total (remuneraciones, funcionamiento e inversiones) del Programa 461 correspondiente al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa Nacional, los pagos por contrataciones PPP vinculadas al sistema penitenciario y el gasto total de la unidad ejecutora 86 Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad del Inciso ASSE, y se dividió por la cantidad promedio anual de personas privadas de libertad.

Cifras en miles de \$ de 2023			Gasto anual	Gasto mensual
Año	Gasto total	# PPL	por PPL	por PPL
2011	4.414.573	9.185	<b>481</b>	<b>40</b>
2012	5.118.737	9.413	<b>544</b>	<b>45</b>
2013	5.484.973	9.688	<b>566</b>	<b>47</b>
2014	5.660.590	9.727	<b>582</b>	<b>48</b>
2015	5.188.457	9.937	<b>522</b>	<b>44</b>
2016	5.146.915	10.303	<b>500</b>	<b>42</b>
2017	6.038.232	11.005	<b>549</b>	<b>46</b>
2018	7.231.229	10.179	<b>710</b>	<b>59</b>
2019	7.498.160	11.027	<b>680</b>	<b>57</b>
2020	7.560.382	12.414	<b>609</b>	<b>51</b>
2021	7.418.390	13.693	<b>542</b>	<b>45</b>
2022	7.239.806	14.409	<b>502</b>	<b>42</b>
2023	7.606.836	14.980	<b>508</b>	<b>42</b>

## ESTRUCTURA DEL GASTO PRESUPUESTAL 2011 – 2023

### Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional y Administración de Servicios de Salud del Estado

Tanto para el Ministerio del Interior (MI) como para el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), los gastos corresponden al Programa 461. En el caso de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), los gastos corresponden a la Unidad Ejecutora 086 Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL).



En el gráfico de evolución de la composición del gasto ejecutado, se observa que el gasto en remuneraciones es el de mayor peso, dada la naturaleza del servicio intensivo en recursos humanos. Se experimenta un incremento en la evolución de las remuneraciones, partiendo del 59% en 2011 alcanzando un máximo del 76% en los años 2016 y 2017, para luego descender hasta el 63% en 2023.

En cuanto a la evolución de gastos de funcionamiento, hasta 2016 se ubicaba por encima del 20%, a partir de 2017 comienza a descender, manteniéndose a partir de 2018 estable en un 16%.

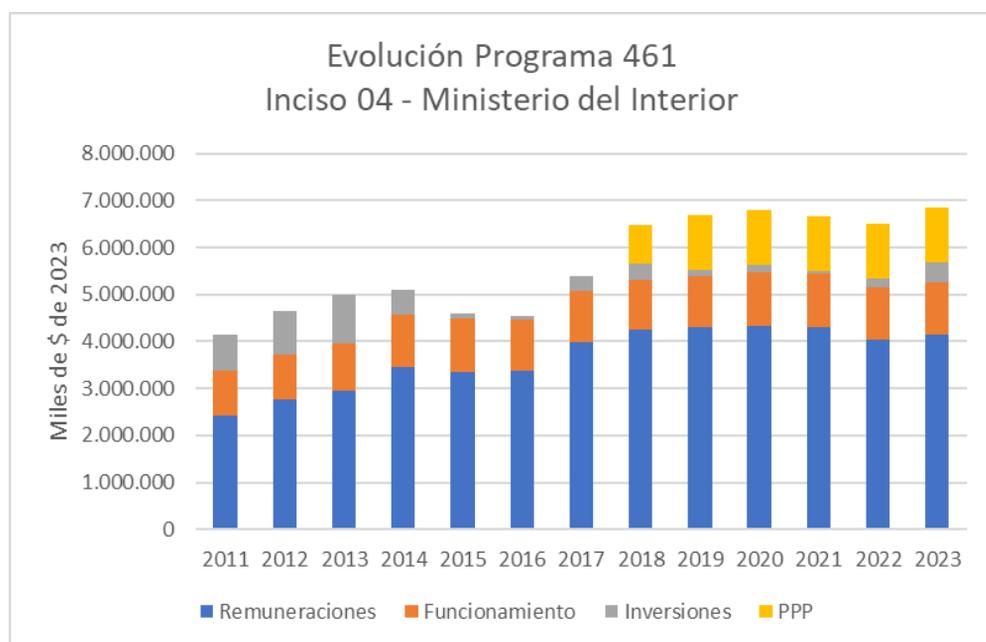
Las inversiones han ido fluctuando, ubicándose en mínimos prácticamente marginales, creciendo en 2022 al 3%. En el 2023, se observa un incremento de las inversiones que alcanza el 6% de la estructura del gasto. Este aumento en las inversiones se destinó a complejos carcelarios y su equipamiento, dada la creciente demanda.

Cabe destacar la incidencia en el gasto de la construcción de la cárcel de Punta de Rieles en modalidad PPP, se inauguró en marzo de 2018. El proyecto comprende el diseño, construcción, operación y financiamiento de un centro penitenciario para 1.860 plazas y un edificio de admisión y clasificación de 100 plazas. El valor estimado de la inversión fue del orden de US\$ 70 millones. El pago al contratista asciende a aproximadamente US\$ 23 millones anuales (en promedio) por un plazo de 27,5 años. Corresponde a pagos por disponibilidad e incluye alimentación, lavandería, biblioteca y espacio de recreación.

## APERTURA POR ORGANISMO

### Ministerio del Interior

Programa 461 - Gestión de la privación de libertad / Inciso 04 - Ministerio del Interior					
Cifras en miles de pesos de 2023					
Año	Total	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones	PPP
2011	4.151.457	2.424.470	963.610	763.377	0
2012	4.644.815	2.761.925	953.519	929.371	0
2013	4.989.152	2.947.385	1.023.077	1.018.690	0
2014	5.093.290	3.449.243	1.107.831	536.216	0
2015	4.602.857	3.346.953	1.133.457	122.447	0
2016	4.543.069	3.380.542	1.075.516	87.010	0
2017	5.378.886	3.995.779	1.073.095	310.012	0
2018	5.657.489	4.238.386	1.060.651	358.452	814.229
2019	5.531.280	4.304.113	1.074.689	152.478	1.164.306
2020	5.624.654	4.343.276	1.119.395	161.983	1.166.603
2021	5.505.778	4.302.247	1.139.978	63.554	1.161.407
2022	5.342.969	4.029.371	1.117.730	195.867	1.160.908
2023	5.678.669	4.137.369	1.121.779	419.521	1.168.651



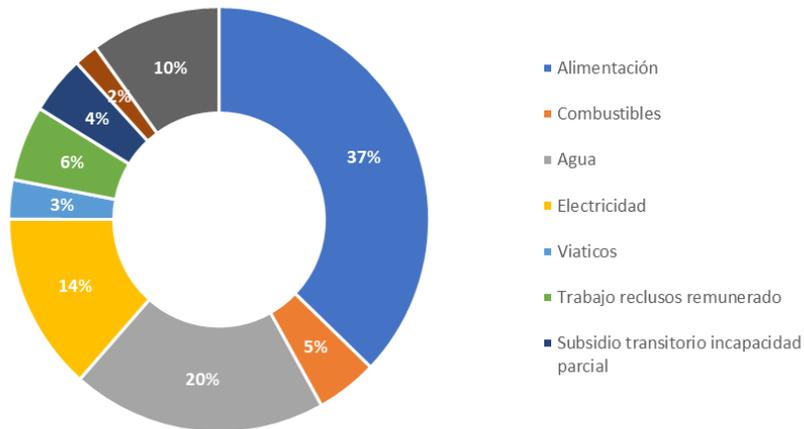
## GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

### Gastos de Funcionamiento - Programa 461 - Inciso 04 Ministerio del Interior

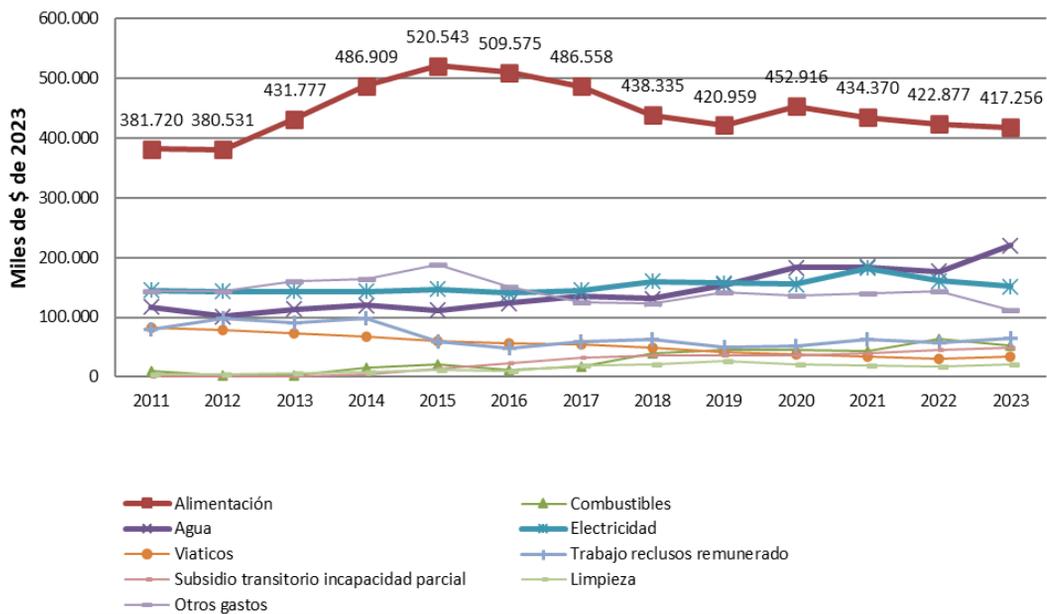
Cifras en miles de \$ de 2023

Descripción	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Alimentación	381.720	380.531	431.777	486.909	520.543	509.575	486.558	438.335	420.959	452.916	434.370	422.877	417.256
Combustibles	9.564	2.668	2.291	14.756	20.456	12.508	18.027	39.974	45.027	45.654	43.611	63.590	52.876
Agua	117.017	101.840	113.865	120.421	111.477	123.419	135.694	130.783	154.032	183.341	183.736	176.204	219.899
Electricidad	144.883	143.096	142.766	143.600	146.821	140.039	144.573	159.842	156.937	154.945	181.646	160.654	151.580
Viaticos	82.173	78.446	72.561	67.030	60.324	56.150	53.885	48.662	41.323	37.253	33.946	30.997	33.605
Trabajo reclusos remunerado	80.155	98.453	91.079	98.688	59.099	48.827	59.428	62.609	50.684	51.663	63.032	57.702	64.094
Subsidio transitorio incapacidad parcial	0	0	1.563	5.239	13.390	23.198	32.023	35.614	36.855	36.874	40.558	44.503	49.685
Limpieza	5.127	4.823	6.181	7.750	12.779	10.193	18.524	21.015	26.987	21.374	19.247	16.844	20.575
Otros gastos	142.971	143.661	160.995	163.439	188.567	151.608	124.382	123.816	141.886	135.376	139.832	144.360	112.210
<b>TOTAL</b>	<b>963.610</b>	<b>953.519</b>	<b>1.023.077</b>	<b>1.107.831</b>	<b>1.133.457</b>	<b>1.075.516</b>	<b>1.073.095</b>	<b>1.060.651</b>	<b>1.074.689</b>	<b>1.119.395</b>	<b>1.139.978</b>	<b>1.117.730</b>	<b>1.121.779</b>

Composición Gastos de Funcionamiento 2023



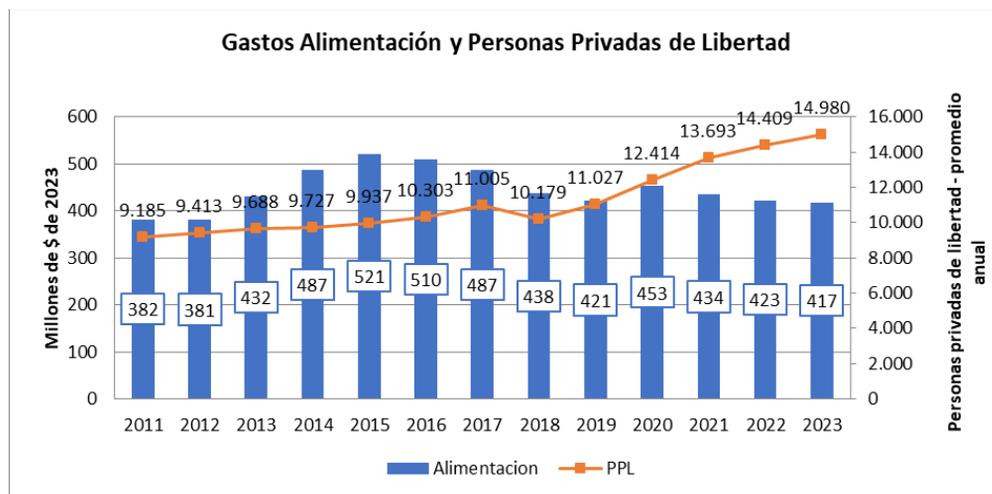
Gastos de Funcionamiento  
Programa 461 - Inciso 04 Ministerio del Interior



Los principales conceptos de gastos de funcionamiento corresponden a alimentación, que es el principal gasto con una incidencia del 37% sobre el total, seguido por gastos de agua, energía eléctrica, trabajo de reclusos remunerado y combustible.

Si hacemos un análisis grueso entre gastos de alimentación y personas privadas de libertad se arriba a un valor diario para 2023 de aproximadamente \$88 al día por persona -a valores de 2023- (se excluye para el cálculo a las personas privadas de libertad internadas en Punta de Rieles - UIPPL 1 ya que ese gasto corresponde al operador privado, se asume capacidad máxima 1960 personas).

El gasto en alimentación por persona privada de libertad cae en 2023 respecto de 2022, pasa de 93 a 88 respectivamente (a valores de 2023). Ello se explica, por una caída en valores absolutos de los gastos de alimentación \$ 5,6 millones (-1%) -a valores de 2023- y por el incremento de la cantidad de personas privadas de libertad, en 571 personas promedio anual, que equivale a un 4%.



## EDUCACIÓN Y TRABAJO

### Rehabilitación de las personas privadas de libertad (PPL)

(tomado de tomo Exposición de motivos - Rendición de Cuentas 2023, página 107)

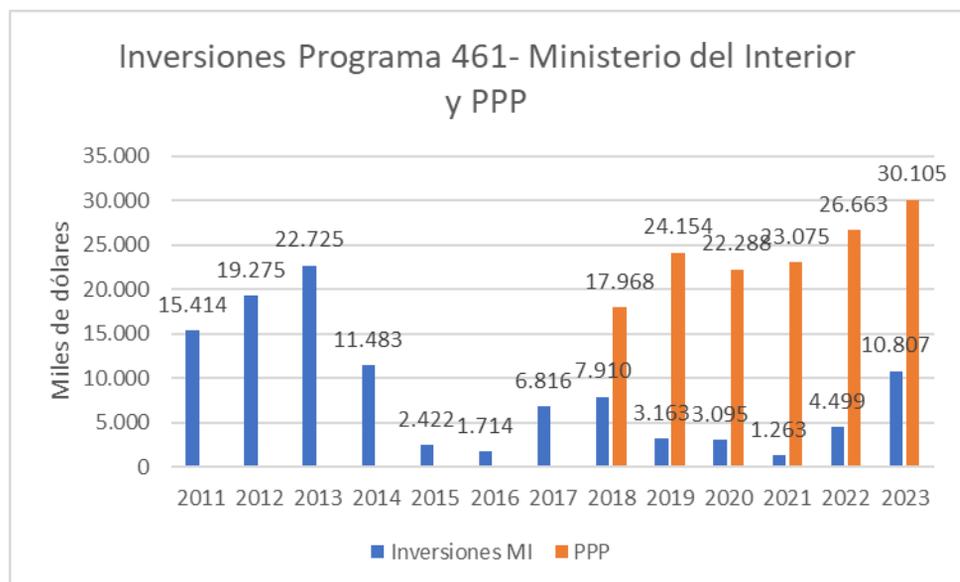
Propuesta educativa, se destaca la construcción de la nueva Comunidad Educativa en la unidad N°20 de Salto y el Centro Universitario de la unidad N°3 Libertad. Asimismo, se inauguró la primera UTU en un establecimiento carcelario (complejo Santiago Vázquez).

La inclusión de PPL en el ámbito educativo pasó de 4.500 en 2022 a 5.572 personas al finalizar 2023, lo que supone un 36% de las PPL incluidas en alguna instancia de formación, con un incremento de 23,8% en el año.

Se firmó una cooperación con INEFOP para la realización de capacitaciones en oficios tales como mantenimiento edilicio, panadería, espacios verdes, cocina básica, construcción, carpintería y habilidades informáticas, para unos 2.000 reclusos.

Se trabajó en conjunto con MIDES para el convenio PIA (Proyecto de inclusión asistida) que brinda apoyo técnico, personalizado y económico, con un aporte de \$2 millones del MI. Este Proyecto testeará la eficacia de nuevos instrumentos para hacer política pública post penitenciaria. Fueron atendidas 4.830 personas egresadas del sistema penitenciario. 107 recibieron capacitación (Educación Primaria y Secundaria, Inefop, carpintería, construcción e informática) y 214 se encuentran trabajando mediante pasantías laborales. (Tomo Exposición de motivos – Rendición de Cuentas 2023 – página 81)

## INVERSIONES



En el período de mayor inversión 2011 – 2014 se realizaron obras de infraestructura y equipamiento de los complejos carcelarios con el objetivo de reducir el déficit de plazas y mejorar las condiciones de reclusión, concretándose un incremento neto de 2.800 nuevas plazas (se crearon 4.900 plazas y se dieron de baja 2.100).

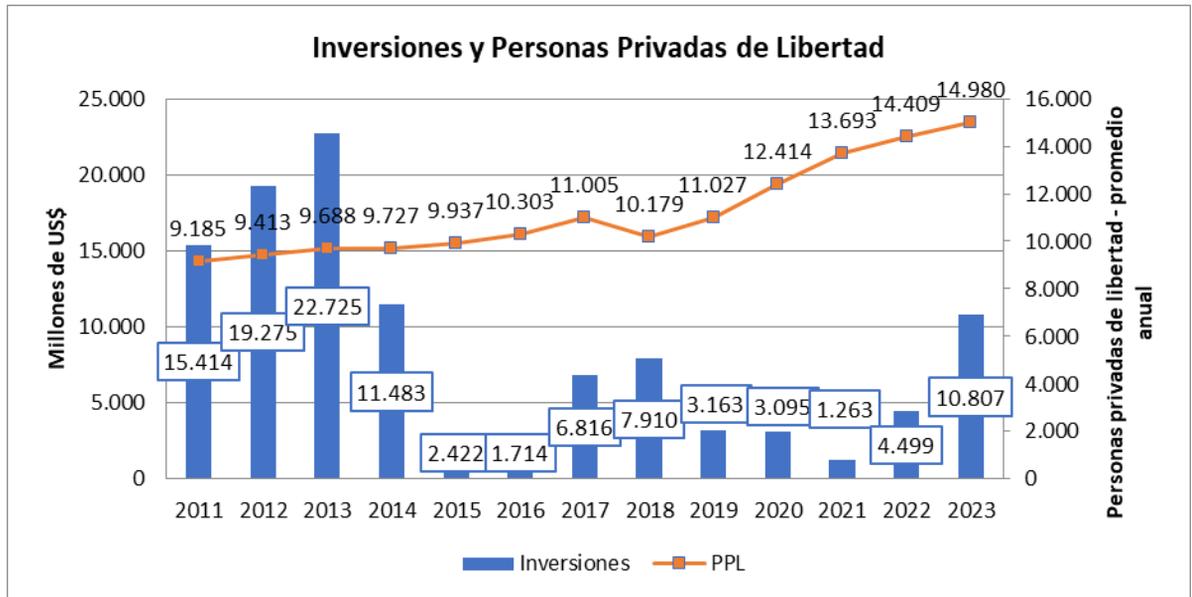
En el período 2015 – 2019 las inversiones realizadas por el Ministerio del Interior caen en forma significativa, aunque la población privada de libertad continúa creciendo. Es de destacar que en marzo de 2018 se inaugura la Cárcel de Punta de Rieles realizada a partir de una inversión de participación público privada, con una capacidad para 1.860 plazas y un edificio de admisión y clasificación de 100 plazas. El valor estimado de dicha inversión fue del orden de US\$ 70 millones. El pago al contratista (ilustrado en el gráfico bajo el rótulo de PPP), incluye además del repago de la inversión, el servicio de alimentación, lavandería, biblioteca y espacio de recreación, por un plazo de 27,5 años.

La inversión en 2020 se situó en el entorno de los US\$ 3 millones (similar a la partida destinada en 2019). El monto representa un 3% del total de la estructura del gasto. Durante el 2020 se realizaron pequeñas obras de mejora principalmente en cárceles de Montevideo (mejoras en red de agua COMCAR, red de energía Santiago Vázquez, reforma edificio INACRI-OSLA, entre otras), Canelones (obras para el saneamiento), Maldonado y San José.

La inversión en 2021 cae a niveles mínimos ubicándose en US\$ 1,3 millones, representando el 1% de la estructura del gasto.

En 2022 se observa un incremento en las inversiones que ascienden a US\$ 4,5 millones, lo que representa un 4% en la estructura del gasto. Las inversiones corresponden fundamentalmente a obras en cárceles y centros de reclusión de Artigas, Montevideo, Rocha, Tacuarembó y Salto, y también para cubrir necesidades de equipamiento y mobiliario en diversas unidades.

En 2023, las inversiones más que se duplican, esto se explica principalmente por las obras en las cárceles (ver punto siguiente “Infraestructura en Unidades Penitenciarias”) y la continuación del proceso de renovación y adquisición de flota automotriz de patrullaje y vehículos especializados.



## INFRAESTRUCTURA - UNIDADES PENITENCIARIAS

(tomado de Exposición de motivos – Rendición de cuentas 2023, páginas 174 y 175)

En el marco del Plan de Dignidad Carcelaria se invirtieron US\$ 11 millones en infraestructura carcelaria, incluida la construcción y recuperación de 690 plazas penitenciarias, para proyectar en la actual administración un total de 3.970 plazas recuperadas, remodeladas y/o en proceso de construcción.

Se hicieron obras de recuperación edilicia en Montevideo, Canelones, Artigas, Cerro Largo, Maldonado, Rivera, Rocha, Salto, Tacuarembó y Treinta y Tres. Además, a la nueva unidad penitenciaria de Tacuarembó, inaugurada en diciembre de 2022, se agrega la Unidad de Artigas, con 264 nuevas plazas próximas a inaugurarse y 120 previstas en la ampliación de la obra en el primer semestre de 2024, con un costo previsto cercano a US\$ 3 millones. Ambas unidades trasladan los centros de internación de los antiguos edificios de las jefaturas situados en la planta urbana de las capitales departamentales. Adicionalmente, para 2024 se prevé la ejecución de obras por US\$ 2 millones para servicios de salud en la cárcel de Santiago Vázquez en Montevideo.

Se está celebrando un contrato de PPP para el diseño, construcción, financiamiento y operación de tres unidades de internación de personas privadas de libertad con un total de 1.960 plazas, en el predio del actual establecimiento de reclusión próximo a la ciudad de Libertad con un costo estimado de US\$ 77 millones. La iniciativa tiene por cometido eliminar el hacinamiento en el área metropolitana a través de una mejora de la infraestructura y las condiciones de los servicios, y la mejora de la distribución de la población privada de libertad, de acuerdo con sus perfiles. El proyecto prevé la existencia de espacios para el desarrollo educativo, laboral, deportivo y social de las personas reclusas, con espacios adecuados para visitas familiares y profesionales y áreas para la atención de la salud.

En la Unidad N° 5 (ex Hospital Musto), se realizará una ampliación del contrato de PPP celebrado para la construcción, mantenimiento y prestación de servicios de la Unidad de

Personas Privadas de Libertad N° 1 de Punta de Rieles con el objetivo de construir plazas para alojar hasta 846 personas privadas de libertad de sexo femenino (de las cuales 66 lo serían en condiciones de pre egreso) y 30 para personas privadas de libertad transgénero. Esta ampliación se realizará con el objetivo aprovechar los servicios existentes en la Unidad de PPL N°1 de energía eléctrica, agua, gas, saneamiento, servicios de lavandería y alimentación dado que la infraestructura se encuentra contigua con la de Punta de Rieles.

## VINCULOS LABORALES – INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN

A través de la Ley 18.719 de Presupuesto Nacional 2010 – 2014 se crea el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y con ello los primeros cargos del escalafón penitenciario (S).

El INR tiene entre sus cometidos, desarrollar programas que fortalezcan las actitudes y responsabilidades individuales y sociales de las personas privadas de libertad, que les permitan su reinserción en la sociedad, de acuerdo a las pautas institucionales que promuevan su involucramiento en las distintas etapas de la ejecución de la pena.

El operador penitenciario tiene un rol diferente al policial, cumple tareas de facilitador y promotor de la intervención socioeducativa, atendiendo a las necesidades de las personas privadas de libertad, acompañando su circulación y comportamiento dentro del establecimiento.

### Inciso 04 Ministerio del Interior - Unidad Ejecutora 26 - Instituto Nacional de Rehabilitación

Año	Funcionarios Públicos	Funcionarios No Públicos	Total Vínculos con el Estado	Escalafón S en el total de vínculos
2.011	2.383	0	2.383	370
2.012	1.944	460	2.404	0
2.013	2.481	0	2.481	595
2.014	2.763	0	2.763	841
2.015	2.667	0	2.667	788
2.016	2.686	0	2.686	868
2.017	4.050	30	4.080	1.067
2.018	3.917	39	3.956	1.049
2.019	4.097	20	4.117	1.284
2.020	4.192	88	4.280	1.312
2.021	4.081	22	4.103	1.269
2.022	3.983	101	4.084	1.206
2.023	4.000	137	4.137	1.163

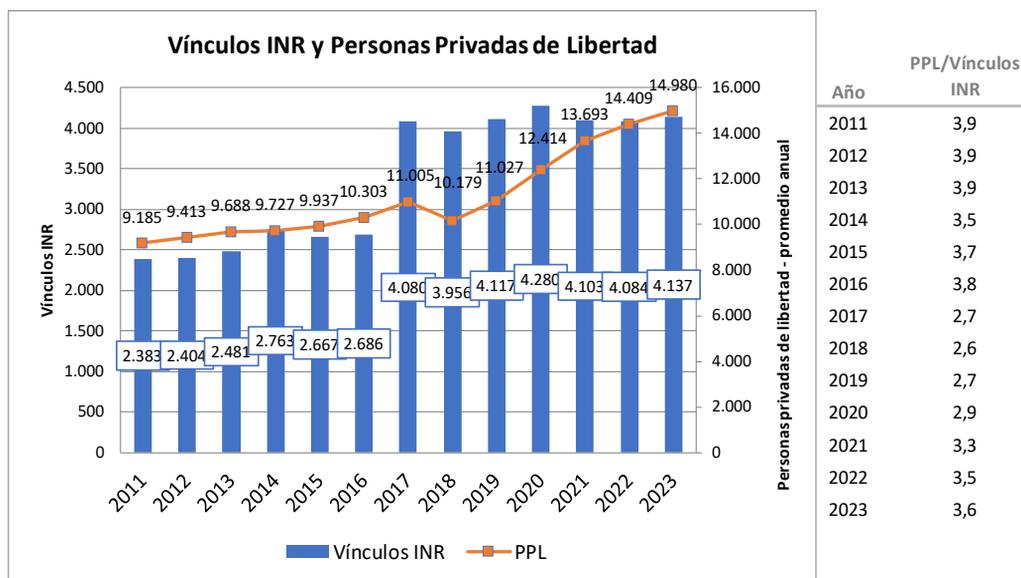
Fuente: ONSC – Registro de vínculos con el Estado

Al 2019, del total de vínculos del INR aproximadamente un 63% corresponden a Policías (escalafón L), un 31% a Operadores Penitenciarios (escalafón S), un 4% a Profesionales y Técnicos (escalafón A y B) y 2% a Administrativos (escalafón C).

En 2022 se observa una caída en 19 vínculos del INR, también continúa bajando el escalafón S (penitenciario), pero se incrementan los vínculos de funcionarios no públicos que son catalogados, como vínculos docentes.

En 2023, los vínculos del INR aumentan en 53 personas (1%), sin embargo, los operadores penitenciarios disminuyen en 43 personas (el escalafón S).

En el gráfico siguiente se observa la evolución de la población privada de libertad en relación con la dotación de recursos humanos del INR.

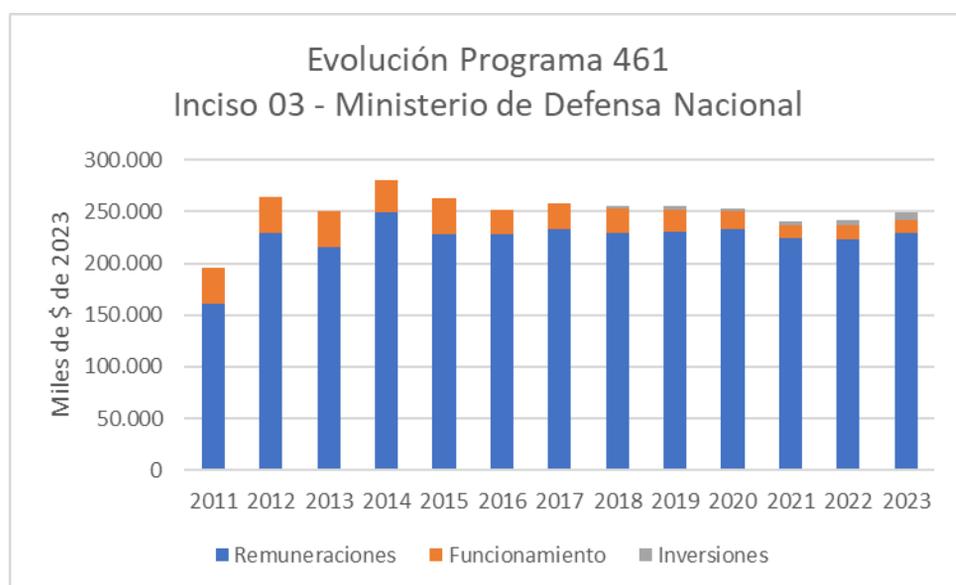


La relación entre los vínculos del INR y las personas privadas de libertad (PPL) fluctuó entre 3,5 y 3,9 PPL por cada vínculo entre 2011 y 2016, mejorando a partir de 2017 pasando a 2,7. En 2021 se observa una caída en 177 vínculos que sumado al incremento de 1279 PPL, implica una relación de 3,3 PPL por cada vínculo del INR. Esta tendencia se mantiene en 2022, ya que los vínculos vuelven a caer (-19), mientras que el promedio anual de la población de privados de libertad continúa en aumento (+716), por lo que la relación de PPL por cada vínculo del INR se sigue deteriorando pasando a 3,5.

En 2023, si bien se incrementan los vínculos laborales del INR (+53), esto no llega a compensar el aumento en el promedio anual de PPL (+571), por lo que la relación de PPL por cada vínculo del INR desmejora a 3,6.

## Ministerio de Defensa Nacional

Programa 461 - Gestión de la privación de libertad / Inciso 03 - Ministerio de Defensa Nacional				
Cifras en miles de pesos de 2023				
Año	Total	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones
2011	195.301	161.422	33.878	0
2012	263.565	229.791	33.773	0
2013	250.621	215.786	34.835	0
2014	280.338	249.303	31.035	0
2015	262.578	228.265	34.313	0
2016	252.268	227.949	24.319	0
2017	257.888	233.367	24.521	0
2018	255.700	229.478	23.162	3.060
2019	255.061	230.461	21.732	2.869
2020	253.070	233.371	17.086	2.614
2021	240.731	224.634	12.264	3.833
2022	241.214	223.041	13.188	4.984
2023	248.767	229.116	12.586	7.066



Las partidas presupuestales destinadas por el Ministerio de Defensa al Programa 461 Gestión de la privación de libertad corresponde fundamentalmente a gastos en remuneraciones por el servicio de custodia perimetral de las cárceles. Correspondiendo más del 85% a la Unidad Ejecutora 04 Comando General del Ejército.

En cuanto a los gastos de funcionamiento, corresponden fundamentalmente a alimentación, agua y primas y otros gastos de seguros.

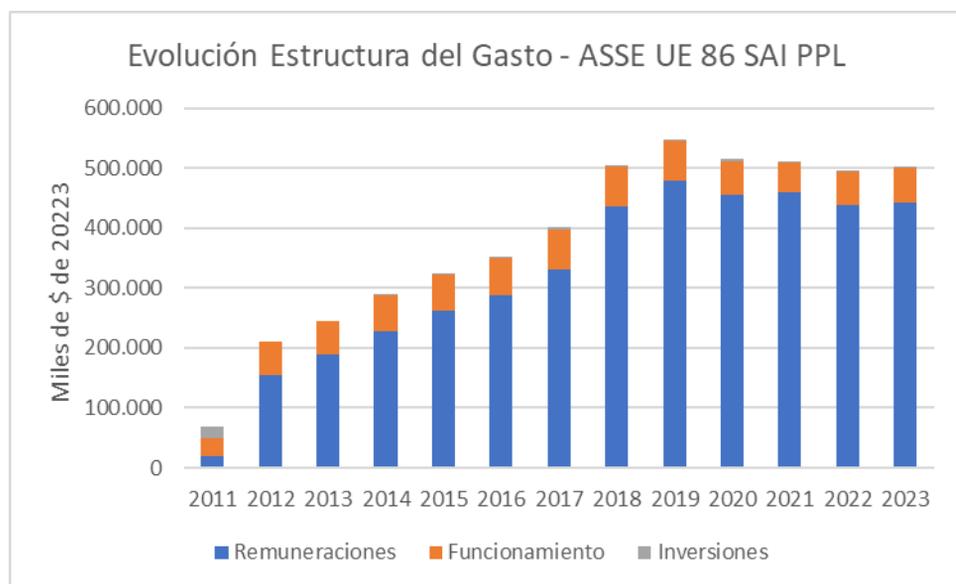
Las inversiones, corresponden fundamentalmente a materiales de construcción y edificaciones.

## Administración de Servicios de Salud del Estado

Programa 440 - Atención integral de la salud / Inciso 29 - Administración de Servicios de Salud del Estado				
Unidad Ejecutora 086 - Dirección Sistema de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad				
Cifras en miles de pesos de 2023				
Año	Total	Remuneraciones	Funcionamiento	Inversiones
2011	67.815	18.915	31.635	17.264
2012	210.358	155.811	54.547	0
2013	245.200	189.009	56.191	0
2014	286.962	226.740	60.179	43
2015	323.022	261.265	61.537	221
2016	351.577	287.095	63.558	924
2017	401.458	331.151	67.210	3.098
2018	503.811	437.105	65.479	1.226
2019	547.513	478.912	67.227	1.375
2020	516.056	454.878	56.599	4.579
2021	510.474	459.874	48.778	1.821
2022	494.715	438.050	55.920	744
2023	502.269	442.058	59.573	638

La **Ley 18.719** de Presupuesto Nacional 2010 – 2014 en su **artículo 731** crea en ASSE, en el programa "Atención Integral a la Salud", la unidad ejecutora 086 "Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad", teniendo a su cargo organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención, en los centros de privación de libertad.

A partir de esa fecha, se inició un proceso de instalación de los servicios del SAI-PPL de ASSE en los centros de privación de libertad que continúa a la fecha.



## CANTIDAD DE FUNCIONARIOS, CATEGORÍAS DE LOS MISMOS Y EVOLUCIÓN DE LA PLANTILLA EN PERÍODO 2011-2023

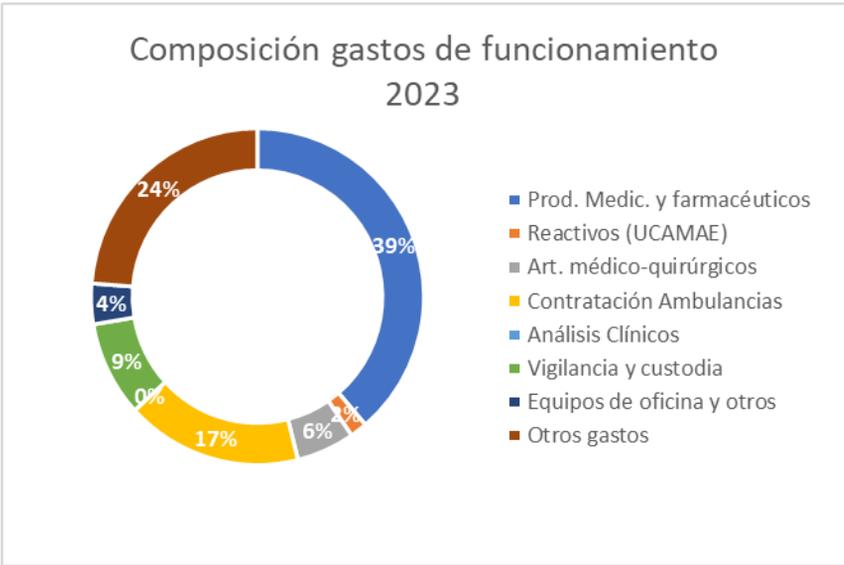
ASSE - Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI - PPL)													
Numero de cargos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Director/a y Subdirector/a	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2			
Adjuntos	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2		
Dir. Admin. y Profes.	10	10	10	10	10	10	10	11	11	12			
Auxiliares administ.	21	21	21	21	21	21	21	21	27	27			
Auxil Servicio y Chofer	30	30	30	30	30	30	30	30	37	37			
Informático y soporte	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2			
Odontólogos	5	4	4	5	5	5	5	5	11	11			
Operador terap. drogas	20	21	21	20	20	20	20	20	9	9			
Psicólogo	21	21	21	21	21	21	21	21	25	25			
Médico General	36	36	36	36	36	36	36	36	49	49			
Médico Especialista	9	9	9	9	9	9	9	9	2	5			
Lic. y Aux. Enfermería	34	35	35	35	35	35	35	35	111	111			
Aux Reg. Medic. y Fcia.	12	12	12	12	12	12	12	12	16	16			
<b>TOTAL</b>	<b>201</b>	<b>203</b>	<b>203</b>	<b>204</b>	<b>204</b>	<b>204</b>	<b>204</b>	<b>205</b>	<b>303</b>	<b>308</b>	<b>318</b>	<b>307</b>	<b>309</b>

Fuente: elaborado en función de información suministrada por ASSE y el tomo de Registro de Vínculos con el Estado (RVE) presentado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)

(Nota: el Tomo elaborado por la ONSC – Registro de Vínculos con el Estado para la Rendición de cuentas 2020, informa 307 vínculos)

## GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

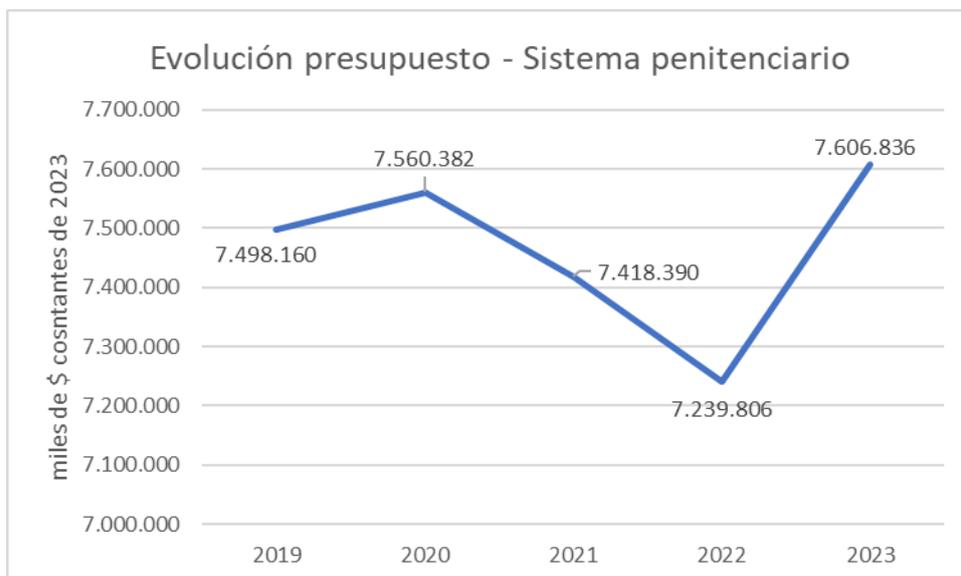
Gastos de Funcionamiento - UE 86 Dirección Sistema de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad													
Cifras expresadas en miles de pesos constantes de 2023													
Descripción	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prod. Medic. y farmacéuticos	6.920	12.857	9.531	10.641	11.765	9.542	11.461	11.302	14.575	14.002	10.169	20.081	23.096
Reactivos (UCAMAE)	2.411	1.506	587	1.406	1.205	1.281	851	804	1.036	1.073	2.540	1.883	989
Art. médico-quirúrgicos	2.914	4.644	3.941	4.171	3.215	4.994	3.893	3.584	3.814	7.085	6.782	3.733	3.368
Contratación													
Ambulancias	3.299	6.742	9.021	11.894	16.234	13.812	16.620	12.475	15.908	11.915	9.862	7.527	10.205
Análisis Clínicos	432	9.893	11.204	2.731	6.854	5.131	6.064	6.066	5.722	5.161	22	0	0
Vigilancia y custodia	0	2.739	3.288	3.699	4.718	5.312	5.884	5.936	5.854	5.938	5.652	5.462	5.452
Equipos de oficina y otros	1.223	881	1.299	662	886	1.613	1.337	1.251	1.752	2.320	3.025	3.826	2.322
Otros gastos	14.436	15.286	17.320	24.976	16.660	21.873	21.099	24.063	18.564	9.105	10.726	13.409	14.141
<b>TOTAL</b>	<b>31.635</b>	<b>54.547</b>	<b>56.191</b>	<b>60.179</b>	<b>61.537</b>	<b>63.558</b>	<b>67.210</b>	<b>65.479</b>	<b>67.227</b>	<b>56.599</b>	<b>48.778</b>	<b>55.920</b>	<b>59.573</b>



Los gastos de funcionamiento de ASSE corresponden fundamentalmente a medicamentos, contratación de ambulancias, artículos médicos y vigilancia y custodia.

Se observa un incremento en medicamentos a partir de 2022, no se dispone de información para analizar cuanto corresponde a variación de precio y cuanto a cantidad.

## CONCLUSIONES -EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL 2020 – 2023



- **Superpoblación carcelaria:** en este período presupuestal se mantiene la tendencia creciente de la población privada de libertad alcanzando un promedio anual de 14.980 en 2023, lo que representa un incremento de 3.953 respecto del 2019 equivalente a un 36%. Se observa en la tabla siguiente, que en 2020 y 2021 se producen los mayores incrementos.

Año	PPL	Variación
2019	11.027	848 8%
2020	12.414	1.387 13%
2021	13.693	1.279 10%
2022	14.409	716 5%
2023	14.980	571 4%

Con estos niveles, la tasa de prisionización (PPL cada 100.000) se elevó a 435 personas en 2023.

**Este aumento de la población carcelaria no ha sido acompañado con más recursos para el sistema penitenciario ni de infraestructura edilicia, lo que agrava las condiciones de reclusión: hacinamiento, mala calidad de la alimentación, escasa cobertura de salud y espacio para actividades educativas.**

- El gasto anual global por persona privada de libertad se sitúa, en 2023, en el entorno de los USD 13.000 (\$ 508.000).
- El gasto diario de alimentación por persona privada de libertad, se calcula en \$ 88, cifra que viene cayendo año tras año.
- No se cuenta con información desagregada por Unidad Penitenciaria, los datos disponibles sobre presupuesto y ejecución es agregada y global a nivel del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR).

- Vínculos laborales: la evolución de cantidad de funcionarios no se condice con el incremento de la población carcelaria, lo que lleva a una desmejora en la relación de PPL por cada vínculo del INR aumentando a 3,6.
- Inversión: en 2023 se realizó una inversión cercana a USD 11 millones en infraestructura carcelaria (construcción y recuperación de plazas penitenciarias). Esta cifra implica un incremento importante respecto a los montos que se venían destinando, superando lo que se destinó para inversiones en los años 2020 a 2022 por un total acumulado de casi USD 9 millones.
- Salud: los recursos destinados a la atención integral a personas privadas de libertad (Inciso 29 - UE 86) vienen cayendo, observándose una disminución del 8% respecto a 2019 (a valores 2023). Asimismo, no se disponen de datos desagregados para poder inferir lo que se destina desde Sanidad Policial.
- Educación: No se dispone de información desagregada para poder estimar los recursos destinados por las distintas entidades (MEC, ANEP, UDELAR, etc.) a actividades de educación.

## 9.- Pistas para un Proyecto Estratégico sostenido y sostenible del sistema de sanción penal

¿Por qué el Uruguay tiene un sistema penitenciario que, según opinión generalizada de operadores del mismo, técnicos, académicos y políticos está muy por debajo de los niveles esperables de políticas públicas en Uruguay? ¿Por qué sus carencias están muy por debajo de las capacidades operativas, gerenciales, logísticas y de recursos que tiene el Estado uruguayo en general e incluso las políticas sociales en particular?

Sin intentar responder aquí esas complejas preguntas, un elemento que puede aportar a ese ejercicio es la falta de un proyecto estratégico con el suficiente apoyo político, institucional y técnico que permita que el mismo reciba los recursos –financieros y de recursos humanos- necesarios para ser viable y sostenerse en el tiempo. Porque las transformaciones para superar la actual realidad requieren acumulación y suma de resultados que, como en una escalera, permitan escalar hacia niveles superiores de desarrollo. Y porque la transformación de varias décadas de baja inversión y priorización del tema tampoco se superan en el corto o mediano plazo.

Está claro que el presupuesto destinado al sistema penitenciario ha venido siendo muy bajo tradicionalmente. Tiene su lógica. Hay que comprenderla para superarla. Toda política pública apunta a un bien jurídico o social creíble y compartido, partiendo de la base de que ese bien es alcanzable. El sistema penitenciario, que es el ámbito institucional donde se aplican las sanciones penales por la comisión de delitos, se identifica en el imaginario social con el delito mismo y con las personas que los cometen. Por un lado tienen la cuota de rechazo que como hecho violento genera el delito, reacción que existe desde que en siglo XVIII nace la cárcel moderna, efecto atenuado durante siglos por el desarrollo del pensamiento humanista y la teoría jurídica de los derechos humanos. Pero además, se suma esto también cierta noción anclada también en ese “imaginario social” que apunta a que las personas que ya cometieron un delito y dañaron de alguna manera a otros, ya no tienen marcha atrás. Sumadas las dos reacciones, a la hora de trazar prioridades, desde los más altos decisores al simple ciudadano que plantea sus inquietudes, otras áreas temáticas son mucho más atractivas que esta.

Flota entonces en el imaginario que la meta de la reinserción social penitenciaria es inalcanzable o sin sentido, lo que se vuelve una profecía auto cumplida: si no tiene recursos, si no tiene institucionalidad, obviamente va a fracasar o su resultado ser pobre. Y con ese resultado magro se vuelve a alimentar la noción de que no tiene sentido dedicar esfuerzos a esa empresa. Por esta misma linealidad del pensamiento, el punitivismo, o sea conformarse con el objetivo de la mera contención (inhabilitación) que tiene la cárcel, ha sido el camino recorrido por la mayoría de los países del mundo. Sin embargo, con el tiempo, muchos países han ido recogiendo abundante evidencia de que la privación de libertad por sí sola, no solo no evita que ocurran nuevos delitos sino que, cuando se vuelve masiva, pasa a ser una causa de nuevos delitos.

Romper el círculo vicioso de una intervención penitenciaria sub óptima y lejana a las posibilidades de un país de alto desarrollo social como Uruguay necesita como punto de partida un Plan Estratégico que concite los apoyos que a su vez faciliten la dedicación de recursos y el despliegue de esfuerzos de articulación inter institucional.

La simple narración de las carencias, situaciones no atendidas o los diversos episodios chocantes de negación de derechos que pueden encontrarse en nuestro sistema penitenciario, no

hará que, cualquiera sea el escenario político, aparezcan los recursos y las inversiones necesarias. Y mucho menos que aparezcan de manera sostenida para en el tiempo consolidarse como políticas públicas: acciones duraderas que traspasan administraciones y legislaturas y se vuelven parte constitutiva de la acción pública ciudadana.

Dado el interés público y mediático que genera el sistema penitenciario -que no es otra cosa que el interés por el fenómeno del delito y sus circunstancias, que no es otra cosa a su vez que el enigma de la violencia ínsita en la naturaleza humana, donde lo habitual son hechos negativos dadas las carencias estructurales del sistema- se genera una dura sensación: “esto no tiene solución, esto no lo arregla nadie”. Cuando un tema se congela como de “imposible solución”, cae la voluntad de construir políticas públicas con recursos e inversiones, por esa sensación de imposibilidad fáctica de transformación. Y allí se entra en una navegación en círculos en torno a un supuesto imposible, con resignación...y sin inversión.

Un texto clave en la historia de la criminología, “¿Qué funciona? Preguntas y respuestas sobre qué funcionar en la reforma penitenciaria”, aparecido en la revista estadounidense *Public interest* en 1974, de pensamiento penal liberal y humanista, cuyas conclusiones uno de sus autores, Robert Martinson en algún momento resumió como “nada funciona”, fue un auténtico terremoto en las ilusiones de quienes veían en un sistema humanista un freno a la anomia y desintegración del sistema penal americano clásico. Con el tiempo Martinson dio un paso atrás de ese “nada funciona”. Y décadas de trabajo penitenciario e investigación criminológica en muchos países democráticos del mundo abren nuevas perspectivas para entender el fenómeno del delito y avanzar en formas para prevenirlo y tratarlo luego de que ocurra para que no se replique como un virus imparable y destructivo.

De todas maneras, el “nada funciona” de Martinson es un alerta importante: no alcanzan las buenas intenciones para encaminar vidas que desembocaron en el delito, son necesarios programas técnicos basados en las acciones de tratamiento socio educativo que han mostrado buenos resultados. El realismo criminológico es necesario para un diseño de política pública que se quiera adentrar en uno de los enigmas de lo humano desde siempre: cómo superar la violencia.

En los últimos 20 años se han desarrollado en Uruguay muchas acciones, algunas generadas por las autoridades de turno, otras surgidas “desde abajo” por iniciativa de los propios funcionarios u operadores del sistema, otras resultado de la incorporación de técnicos o equipos con propuestas concretas, otras surgidas desde la práctica misma de la gestión penitenciaria, que deben ser tenidas en cuenta.

Supera el rol de la OCP formular un Plan estratégico para la reforma penitenciaria, pero sí es parte del mandato formular recomendaciones para promover un sistema penitenciaria acorde a las normas nacionales e internacionales, por lo que es buena cosa desde este ámbito aportar algunos elementos para sus componentes.

Un Plan Estratégico, que es el instrumento con el cual llevar a la realidad un modelo de sistema penal innovador, debe tener presente aquellas prácticas que son fuente e inspiración del modelo hacia el cual se puede ir.

Por supuesto que analizar las prácticas de otros países es ineludible: muchas veces son el resultado de muchos años de experimentación, acumulación académica o programática y de presupuestos más amplios que los del Uruguay.

Pero también es bueno tener muy presente los logros que hay y que ha habido en los últimos años en el propio Uruguay. Por un lado, es buena cosa reconocer a todos los que, en distintos roles, han sostenido buenos programas y experiencias, aunque ellas sean puntuales o no se hayan generalizado. Y además, esas experiencias positivas, ya indican que son viables en el propio país, no son un folletín de ocasión o una novedad teórica por probar, son acciones concretas que ya son o han sido viables en nuestro propio medio. Muchas de ellas no se generalizaron por la propia falta de institucionalización del sistema, que alienta celos y feudalismos y tiene dificultades en favorecer la copia e inspiración recíproca de los buenos resultados. Pero son experiencias inspiradoras, que están allí para multiplicarse y para no ser una rareza sino la manera estandarizada de resolver el cotidiano penitenciario.

Las acciones que aquí se enumeran son en algunos casos buenas prácticas ya consolidadas, y en otros son acciones que están instaladas, que tienen ya buen resultado, pero que todavía tienen un amplio espacio para crecer.

- **Una meta común: los derechos humanos.** Con distintas características, la luego denominada “Reforma penitenciaria” del período 2010-2020”, contenida en un acuerdo político parlamentario en una plan de seguridad ciudadana que habilitó recursos e inversiones, y el “Plan de dignidad carcelaria”, de 2020-2024, fueron ambas expresiones políticas que trataron de buscar líneas de sintonía entre las diversas bancadas parlamentarias y las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo a los efectos de facilitar la canalización de recursos y la destinación de recursos para el área penitenciaria. Más allá de la evaluación de estos ejercicios, ambas se basaron en un enfoque de derechos humanos, tomando como rectora la idea de que el sistema penitenciario debe ser un ámbito no de mero castigo sino de rehabilitación y reinserción social, lo que es una base para nuevos desarrollos.
- **Formar para rehabilitar.** El Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN), cuyo funcionamiento general fue aprobado en 2015, cambió radicalmente la capacitación del personal penitenciario, tanto del personal civil con el nuevo rol de “operadores o educadores penitenciarios”, con tareas de asistencia directa educativa y pedagógica con las personas presas, como con el personal de seguridad. En 2023, CEFOPEN realizó más de 83 cursos de formación, 11 de formación inicial y 72 de formación, lo que implicó la participación de aproximadamente 1.600 personas, de las cuales 364 estudiantes fueron de formación inicial (273 policías ejecutivos y 91 operadores penitenciarios, éstos últimos aún en formación).<sup>38</sup>
- **La “cárcel barrio” reconocida en todo el mundo.** Unidad 6 de INR, Punta de Rieles. Iniciada en 2011, estableció un régimen de convivencia muy abierto basado en la cercanía de múltiples actividades para todos los internos, lo que fue generando un cotidianeidad muy similar a la de un pequeño pueblo o barrio. Una gestión de puertas institucionales abiertas a la presencia de organismos y programas externos, permitieron una agenda nutrida de actividades en un marco de humanización que la consolidaron como buena práctica. Expresión de eso lo es que sea la única cárcel del país que cuenta con un gimnasio de notables características, fruto del aporte de una empresa privada que mantuvo acuerdo de cooperación con la unidad.
- **La palanca educativa y la personalización del trato.** Unidad 20 del INR, Salto. Durante varios años un proceso de transformación, basado en una amplia cobertura educativa y un fuerte rol pedagógico de la dirección con un abordaje personalizado de los internos, hizo que pese las dificultades edilicias y la sobrepoblación, se desarrollara allí una buena práctica de rehabilitación. Además, es muy destacable el trabajo con las mujeres alojadas allí, algunas de ellas con sus hijos, para las cuales se despliegan cuidados significativos. El esfuerzo educativo se coronó con la construcción de un complejo de aulas, talleres, biblioteca y centro universitario que la distingue. Además se instaló lindera pero externa de la cárcel, una oficina de la Dirección de Medidas Alternativas y se preparó una oficina para que en ella se intales los servicios del MIDES para la cárcel y la comunidad. Y se sigue trabajando allí en nuevos desarrollos.
- **El clima fabril como puerta a la normalidad.** Polo Industrial. Inaugurado en 2014 en el Complejo Carcelario de Santiago Vázquez, COMCAR, Unidad 4 del INR, fue un hito importante y lo sigue siendo ya que mostró que los establecimientos penitenciarios tenían la potencialidad de ser también espacios productivos de envergadura. También que era posible alojar allí empresas de la comunidad, pese a que la regulación jurídica de la actividad fuera compleja, ya que eso permitía capacitación, producción y trabajo de características idénticas al del mundo exterior, para los internos. El clima fabril del lugar es allí un factor de “normalización” o de acercamiento de la vida en privación de

---

<sup>38</sup> En base a información oficial CEFOPEN

libertad a la cultura y características del mundo industrial o del trabajo fabril. Asimismo permitió alojamientos de buena calidad en un clima muy diferente al del celdario tradicional, con buenos espacios educativos y de producción cultural.

- **Atención a las más vulnerables.** Programa de Atención a Mujeres con Hijos e hijas y gestantes. Creado como una pequeña unidad técnica dentro del INR, es un equipo técnico pequeño pero muy dinámico que está atento al seguimiento del sensible colectivo de mujeres que deben pasar su sanción penal en prisión con sus hijos, debido a las debilidades familiares para otras alternativas. Su acción permite atender las demandas de una situación muy particular –una madre con su hijo dentro de una cárcel- fomentando respuestas especializadas, como la atención médica de las mujeres embarazadas, la atención integral de los niños, su escolarización fuera de la unidad penitenciaria y todos los aspectos de la perspectiva de derechos humanos, género y generaciones que se juega todos los días hasta en los detalles más pequeños de vida en reclusión.
- **Acuerdos posibles en temas complejos.** Una norma de la Ley 19889 que volvió a la anterior fórmula jurídica que determinaba un mínimo de pena de 4 años de prisión para quien introdujera drogas a la cárcel, en los hechos tuvo el efecto secundario de que muchas mujeres que realizaban “microtráfico” tuvieran una pena excesiva. Luego de que desde la OCP se planteara el tema en diversos ámbitos, y existiendo en el Parlamento cuatro proyectos en curso con diversas modificaciones sobre el punto, la OCP trabajó con varios legisladores para impulsar una norma que reflejara el acuerdo sobre cambiar esa norma. Finalmente, eso se logró en norma incluida en la Rendición de Cuentas 2023, lo que mostró que aún en un tema muy sensible políticamente, es posible encontrar puntos de sintonía en torno a temas complejos de la agenda de la seguridad pública.
- **Un estudio para entender mejor a las personas.** El Protocolo OASyS comenzó a aplicarse en todo el sistema en julio de 2018, luego de varias pruebas. Es una de las escalas de riesgo más usadas en el mundo para evaluar las perspectivas conductuales de quien recibe una condena penal: su riesgo de agresión a terceros y autolesiones, sus riesgos de reincidencias, además de aportar amplia información de la trayectoria de vida de la persona. Mide y registra factores de riesgo y aporta elementos para el trabajo de rehabilitación con las personas. Aunque todavía no se han universalizado en Uruguay los Planes de Tratamiento Individual, la información que provee el Protocolo OASyS, desarrollado inicialmente en Canadá y luego adoptado en Europa y EEUU, debe ser vista como un primer insumo para los mismos. El OASyS tiene por objetivo que cada persona que ingresa al sistema penitenciario pueda tener una agenda de trabajo acorde a su trayectoria vital, para lo cual es necesario disponer de evaluaciones basadas en trabajo científico.
- **Perspectiva de género y generaciones.** Iniciado en 2019 y continuada hasta la fecha, por lo que constituye ya una buena práctica, desde el INR se han trazado líneas de acción para la atención de las mujeres presas con sus hijos (Programa de Atención a Mujeres con Hijos) y para atender todas las cuestiones relativas a las mujeres privadas de libertad y a las personas trans (Departamento y Diversidad). Estas líneas de trabajo, con importante presencia en las unidades penitenciarias pese a sus pocos recursos, han permitido no solo sensibilizar al personal penitenciario y atender diversos problemas emergentes y de complejo manejo, sino también ir estableciendo regulaciones y formas de proceder específicas para esta población, muchas veces invisible por el peso del tradicional modelo penitenciario masculino.
- **La inserción social como meta multidimensional constante.** El trabajo post penitenciario. Desde el histórico Patronato de Encarcelados y Liberados a la actual Dirección Nacional del Liberado, la asistencia a las personas liberadas, asumiendo que su infracción penal estuvo vinculada a vulnerabilidades sociales que nos evaporan con la prisión, ha sido un tema importante en la agenda de la rehabilitación. En 2023, la creación de un programa piloto en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el plan PIA (Proyecto de Inclusión Asistida) supuso un paso más en tratar de conformar en esa

particular fase de la trayectoria social de una persona, un sostén fuerte para combatir esa vulnerabilidad. La asistencia, que se aplica en forma piloto y de manera aleatoria a un conjunto de internos egresados de la Unidad No. 4 COMCAR se trasunta en: se les entregará un sobre con la Tarjeta Uruguay Social, *vouchers* de pasajes interdepartamentales, Guía de Recursos MIDES y nombre del técnico DINALI que lo está esperando para realizar su acompañamiento. A través de este piloto se busca reforzar la vinculación de la población egresada de la Unidad N° 4 del INR con el MIDES para acompañar los procesos de re vinculación social. La DINALI acompaña a los participantes de este piloto con sus servicios de varias áreas. El programa está todavía siendo evaluado pero todo indica que sus resultados ameritan a que el mismo sea generalizado como política de re inserción constante. <sup>39</sup>

- **Diseño constructivo prosocial.** Durante el período 2010-2015 se construyeron dos unidades con un diseño favorecedor de la rehabilitación, de las actividades socioeducativas y del mundo de lo productivo (talleres) como forma de inserción social: las unidades de Juan Soler, en San José y la de Cerro Carancho en Rivera. Tienen un diseño arquitectónico que sin desmedro alguno de la seguridad, proveen de un contexto favorable para la circulación, la realización de actividades en espacios comunes, un buen ámbito de visita y celdas con buena luz, aireación y espacios sectorializados aptos para el ideal de una buena socialización. La cárcel de Cerro Carancho, inicialmente para 479 plazas – una cantidad acorde a la recomendación ONU, pero de importante magnitud- es la única en el país en las que cada sector tiene un área de convivencia y uso compartido, la planta baja entera para aulas, talleres, biblioteca, un amplio salón de uso recreativo, patios muy grandes y área de huerta y taller. Esos diseños pueden ser útiles para las construcciones futuras.
- **De malas condiciones de vida a buenas condiciones: Tacuarembó.** La transformación de la cárcel de Tacuarembó, iniciada en 2020, fue una transformación importante. La cárcel funcionaba en uno de los edificios carcelarios más ruinosos del sistema, parte de las viejas unidades carcelarias que funcionaban en las jefaturas de Policía del interior, donde existía hacinamiento, deterioro físico, carencia de actividades, desmotivación del personal y de los internos, espacios comunes en pésimo estado, clima de anomia. Una intervención vigorosa desde la dirección que contagió al equipo de funcionarios y se conectó con los internos en un proceso de mejora física de los pabellones y espacios comunes, adecuación del patio, creación de talleres y convenios con organismos externos, permitió cambiar radicalmente el lugar. Luego, en diciembre de 2022, la apertura de un nuevo establecimiento en las afuera de la ciudad, dio un marco edilicio adecuado y más holgado, al programa de rehabilitación allí empezado. Una buena práctica que mostró que aún lugares de muy malas condiciones pueden ser transformados en espacios de rehabilitación y ser sostenidos en el tiempo.<sup>40</sup>
- **La salud penitenciaria:** desafío para crecer. La Unidad No.1 del INR en Punta de Rieles, abierta en enero de 2018, es la única cárcel de administración público privada de Uruguay. En su estructura se incluyó un centro médico con una sala de internación para casos de baja complejidad, que fue abierto en junio de 2023, permitiendo en un sector con equipamiento de muy buen nivel y en alojamientos de similar calidad que en un hospital de la comunidad, la atención de cuadros médicos pre o post operatorios, cuadros que requieren observación o seguimiento estricto por parte del cuerpo médico. Es una señal de lo mucho que hay para crecer en la salud penitenciaria, que si bien tiene aún desafío pendientes de magnitud (ver capítulo de conclusiones y recomendaciones) pero que muestra como la implementación de un dispositivo de calidad y en líneas con los requisitos de la salud general es viable y puede ser altamente positivo en el sistema penitenciario.
- **Creciente presencia de la Universidad de la República.** En 2023 se instalaron los espacios universitarios en la cárcel de Salto, en Unidad No. 6 de Punta de Rieles, siendo

---

<sup>39</sup> En base a reuniones de trabajo e informes de MIDES.

<sup>40</sup> En base a visitar 2023 a cárcel de Tacuarembó.

parte de una presencia importante y en aumento de la Universidad de la República dentro del sistema penitenciario, lo que no solamente permite realizar estudios terciarios, sino también generando formaciones más cortas y contextos culturales que aunque acotados en el espacio penitenciario generan un clima de estudio, concentración y dedicación a una meta pro social. Esta presencia dentro del sistema, si bien tiene aspectos complejos referidos a la operativa cotidiana y a las necesidades implícitas en una lógica penitenciaria no siempre coincidente con la lógica de un régimen de privación de libertad, es un desafío que genera cambios en favor del diálogo y los acuerdos concretos para asegurar el manejo de ambientes de convivencia que requieren un espacio de libertad. También en 2023 se inició la construcción de un polo universitario en el Penal de Libertad, un paso cargado de simbolismo dada la historia y características del lugar. Hay espacios universitarios en la cárcel de mujeres de Colón y en Unidad No. 4 COMCAR. Los espacios implican, como efecto de su implementación, ámbitos de estudio, condiciones para realizar tareas, espacios para clases e intercambios, biblioteca, entre otras cosas. El 75% de los estudiantes son la primera personas de sus respectivas familias que llega a la universidad, y el 80% de ellos ingresaron a la Universidad estando privados de libertad. A su vez, también es creciente, aunque incipiente, el rol de universidades privadas que realizan actividades dentro del sistema penitenciario: talleres, capacitaciones cortas, actividades de extensión. “El cambio común y que todas las personas resaltan es el del lenguaje, en especial las formas de expresión oral. En algunos casos se asocia a estas transformaciones a una nueva forma de relacionarse, tanto con su familia, como con pares y funcionarios/as. Y, se pudo identificar la percepción de los/as estudiantes sobre cómo el derecho a la educación abre otras perspectivas y acceso a

- nuevos derechos, tales como la mejora en las condiciones de reclusión”.<sup>41</sup>
- **Cárceles chicas del interior:** Varias unidades penitenciarias del interior tienen una vida cotidiana donde los internos tienen una oferta educativa accesible, actividades variadas (producción, talleres, deporte, buen clima de convivencia) y una relación con autoridades y funcionarios que permite un conocimiento personalizado de las necesidades de sus internos. Ejemplo de esto son las unidades de Florida, Durazno y Rocha. Ciertamente no cuentan con equipos técnicos multidisciplinarios, que son muy relevantes para el abordaje de las trayectorias de los internos y sus familias, pero el hecho de ser instituciones que no superan los 500 internos, recomendación hecha por las “Reglas Mandela”, su “escala humana” permite un contacto cara a cara en el marco de un nivel aceptable de actividades educativas, laborales y productivas, basadas más en el esfuerzo y compromiso de los funcionarios que en recursos materiales, de infraestructura o logísticos, donde también la cercanía con la comunidad favorece la presencia de actores externos generando actividades.
- **Camino alternativo, eficiente y de futuro.** En ley que empezó a regir en 2023 se dió un nuevo impulso al todavía débil sistema de medidas alternativas, aunque varias medidas concretas permiten decir que se puede haber iniciado una nueva etapa para los diversos mecanismos no privativos de libertad. La anterior Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida pasó a ser la Dirección Nacional de Medidas Alternativas, pasando a ser una dirección civil del Ministerio del Interior, se le dió un nuevo local, se nombró una nueva dotación de 65 funcionarios y comenzó una nueva etapa de su gestión, dando prioridad al trabajo técnico y la búsqueda de alternativas de tratamiento para personas con sanción penal no privativa de libertad. Para eso se han iniciado nuevos contactos y acuerdos con organismos públicos (MIDES, ASSE, DINALI), con organizaciones sociales y con programas de capacitación y de atención, por ejemplo en comunidades terapéuticas, elaborándose un plan para atención de casos de consumo. Se inició también una descentralización a nivel departamental creándose un Área del Interior, tratando que estas medidas tengan mayor presencia y consistencia en el interior del país,

---

<sup>41</sup> Informe de PROGRESA (Programa de Respaldo al Aprendizaje) de la Universidad de la República

se tomaron medidas para mejorar el seguimiento técnico y operativo (seguridad) de las medidas y se desarrolló un plan de trabajo basado en el enfoque social y comunitario en territorio. Todavía en el país hay más personas presas que con medidas alternativas. La renovación del mecanismo todavía es incipiente, pero los pasos dados son base para su ampliación y profundización. Tanto su credibilidad como su desarrollo futuro se basan en seguir desarrollando la densidad y potencia de la intervención técnica que acompañe cada medida (técnicos con Planes de Tratamiento) y seguridad en su control (se ha anunciado en 2023 la implantación con ANTEL de una nueva aplicación móvil con reconocimiento biométrico para controles de arrestos y prisiones domiciliarias).

- **La integración social al salir de la sanción penal.** La incorporación de la Dirección Nacional del Liberado al Ministerio de Desarrollo Social fue una buena práctica habilitadora de más buenas prácticas, todavía con un amplio terreno para crecer, pero poniendo más cerca de las personas liberadas la variada gama de servicios que ofrecen ese Ministerio y otros organismos en conexión con él. Nada menor es la presencia del MIDES dentro de las cárceles, que aunque todavía es incipiente, marca un camino relevante, para dar orientación social dentro de las mismas unidades penitenciarias. Se abrieron oficinas del MIDES en COMCAR (2020) y cárceles de Durazno, Soriano, Tacuarembó, Cerro Largo y Salto. A su vez, luego de un llamado para proyectos con “innovación social”, En el marco del llamado a proyectos de innovación social del MIDES, en 2023 se inauguraron tres centros de alojamiento 24 hs para personas liberadas, con programas sociales y de reinserción, dos de ellos gestionados por organizaciones sociales con referentes pares (personas que estuvieron presas), ubicados en Progreso, Las Piedras y Unión. Asimismo, también desde el MIDES, se realizaron actividades para fomentar el uso de las empresas de la normativa que establece beneficios impositivos y financieros a quienes contraten jóvenes vulnerables o personas liberadas, lo que fue marcado con una actividad pública del Poder Ejecutivo el 23 de mayo de 2023. Asimismo tratando de acercar el sector privado de manera de lograr capacitación y puestos de trabajo acorde a las necesidades y posibilidades de las personas liberadas, se creó el programa ECOS, con diversas acciones de capacitación en unidades penitenciarias, aportes a la Bolsa de Empleos de la DINALI. La creación de esta red, de la que forman parte 110 instituciones -empresas, organizaciones sociales e instituciones públicas- fue un movimiento con perspectivas de ampliar en cantidad y calidad las posibilidades de integración laboral de los liberados.<sup>42</sup> Se suma a esto, en foco a una población más amplia pero que incluye a los liberados del sistema penitenciario, la creación del MIDES, mediante convenios con organizaciones de sociedad civil, de unos 350 cupos en centros de asistencia para personas con patología dual y sin hogar (muchos de ellos personas egresadas del sistema penitenciario, sin hogar y con patología de salud mental y adicción), lo que como lugares de acogida de medio camino han significado una valiosa respuesta que todo indica debe evaluarse, apoyarse y ampliarse. Cabe decir que en el período 2020-2024, la proactividad del MIDES además de una buena práctica en sí misma asumiendo competencias que no estaban estrictamente en su cartera pero que tenían un sentido social estratégico, es también una buena práctica de involucramiento institucional y articulación entre efectores de política social, ya que inicia la inclusión de redes asistenciales generales en una población específica y necesita de ellas.
- **Un espacio para estar, capacitarse e integrarse.** El 8 de noviembre se anunció la apertura del Espacio de Capacitación y Oportunidades Socio laborales (ECOS) en la sede de la DINALI que va reforzar y ampliar el espacio allí existente, un lugar de referencia para personas liberadas que necesitan un ámbito de capacitación, socialización y asistencia personalizada. La nueva construcción es amplia e incluye taller de panadería, carpintería y carpintería de aluminio, baños, vestuarios, duchas, sala de lactancia, comedor, un salón de usos múltiples, así como la creación de un espacio de deportes y recreación para los participantes y sus hijos.

---

<sup>42</sup> En base a información de DINALI.

- **Darle sentido a la vida cotidiana, sea donde sea.** La educación no formal, dadas las limitaciones de cobertura que tiene la educación formal en el sistema penitenciario y las carencias de educadores sociales, juega un rol muy importante, que se suma a la tarea que hacen los operadores penitenciarios generando actividades no curriculares pero ricas en capacidad de relacionamiento, socialización, diálogo con personas diversas, formación en temas generales y sensibilización cultural e informativa. El Programa Nacional de Educación en Cárceles del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que antes se denominaba Programa Aprender Siempre (PAS), sigue jugando ese rol, y pese a que ya es una práctica consolidada desde hace años, la población penitenciaria sigue siendo un terreno ávido y fértil para todas esas iniciativas que son educativas, que forman y generan humanidad en las personas, aliviando la presión de la pérdida de la libertad, y alentando un futuro mejor como posible: teatro, talleres, literatura, danza, música, literatura, capacitaciones puntuales, habilidades sociales o “habilidades blandas”, producción artística.
- **Atención al consumo de sustancias y las adicciones.** El Programa de Uso Problemático de Drogas, es un conjunto de talleres que implementa el INR, con apoyo de la Junta de Drogas y ASSE en varias cárceles, siendo una gran herramienta de auxilio para ese auténtico fantasma que recorre no solo el sistema penal sino también la sociedad toda y es señalado, con o sin evidencia, como una causa directa de violencias varias: el consumo de drogas. Si es un tema difícil de encarar en la sociedad, más difícil lo es dentro de una cárcel. Esta serie de talleres semanales que se hacen con grupos chicos de unos 10 a 15 personas, son un apoyo enorme para aquellas personas que reconocen que tienen un problema y deciden a adherir a un espacio reservado pero con otros internos donde pueden recibir información hablar sobre su situación personal y orientarse hacia otras ayudas posibles, desde grupos de Narcóticos Anónimos fuera de la cárcel o dispositivos más específicos. En 2023 se formaron 53 grupos, lo que abarcó a 558 personas, de las cuales 425 terminaron el proceso. En el volumen de la población penitenciaria es claro que es un aporte acotado. Pero se trata de una acción valorable sobre cuya experiencia se puede ampliar y generalizar su oferta.
- **Información más amplia y afinada.** Hemos registrado en los últimos años un proceso de mejora en el registro y análisis de la información de diversas áreas del sistema penitenciario, y una mayor proclividad a compartir los datos para su trabajo técnico. Este sistema de información, con mayor desarrollo podrán afinar aún más el diagnóstico de los problemas y la toma de decisiones. Podemos nombrar como ejemplo de esto el estudio sobre reincidencia como inicio estratégico para poder observar y evaluar con datos aquellas unidades en las que hay mejores resultados de intervención. En el mismo sentido, pueden anotarse los avances en la información en DINAMA, por la que ahora tenemos un mejor panorama de la cantidad de medidas. A la vez, es esperable que se amplíe la política de publicar esta información por parte de las autoridades.
- **Un diálogo posible y plural entre partes interesadas.** El 13 de marzo de 2023 el Ministerio del Interior inició un diálogo con todos los partidos con representación parlamentaria, con un documento de base, que finalizó cuatro meses después con un documento, que si bien tiene acuerdos y disensos, incluye una importante y sustantiva lista de temas donde existe sintonía o al menos cercanía entre todos los partidos políticos.<sup>43</sup> De los intercambios también participaron organismos y expertos varios. El ejercicio fue muy positivo y enriquecedor para todos como diálogo plural y puesta en agenda de temas, pero además de eso mostró que era posible avanzar en la búsqueda de nuevos elementos de política pública tanto en seguridad como en la administración del sistema penitenciario, la prevención del delito y en cambios normativos. En el documento quedaron plasmados, además de varios ejes que el Ministerio del Interior incorporaría en una orientación de su gestión de seguridad ciudadana que identificó

---

<sup>43</sup> “Estrategia de seguridad integral y preventiva. Informe final de discusión interpartidaria, Ministerio del Interior

como “política dual” (policía orientada a problemas, policía comunitaria, prevención social), apuntando así además del combate al delito al despliegue preventivo y social de acciones, un conjunto de novedades en política penitenciaria, parte importante de la política criminal. Allí se señaló la imperiosa necesidad construir más infraestructura penitenciaria, fortalecer las medidas alternativas, implementar un centro de tratamiento de adicciones y de avanzar en un estrategia de reforma penitenciaria, área en la cual se inició un proceso de consultas para crear un “libro blanco” de buenas prácticas inspiradoras de nuevos programas de intervención. Estas acciones que han buscado crear “agendas comunes” en la política criminal y penitenciaria, junto al estudio de reincidencia que puso en evidencia la necesidad de innovar contenidos de rehabilitación si se quiere disminuir el delito, fueron resultado del Programa de Seguridad Ciudadana realizado con el Banco Interamericano de Desarrollo.

- **La potencialidad de la sociedad civil.** La sociedad civil tiene múltiples facetas: voluntariado, organizaciones no gubernamentales, empresas y sindicatos, particulares organizados, grupos religiosos. A medida que el problema penitenciario ha crecido en magnitud, también ha crecido el interés y la vocación de la sociedad civil para vincularse con la gestión penitenciaria desde diversas perspectivas, desde la solidaridad y la asistencia social hasta el trabajo técnico especializado. El sistema penitenciario tiene mecanismos fluidos para que sean viables acuerdos de trabajo donde organizaciones o personas desarrollen actividades dentro de las cárceles. Ha sido muy positiva la evolución en ese sentido, habiendo hoy múltiples experiencias dentro de las cárceles surgidas desde ámbitos muy variados de la sociedad civil y con diverso tipo de intervenciones. Es muchas veces complejo que esas iniciativas puedan ser comprendidas, aceptadas y aplicadas con criterios satisfactorios en un marco de privación de libertad que tiene sus requisitos de seguridad particulares, pero se avanzado desde las dos partes –la estatal y la sociedad civil- para encontrar acuerdos en base a convenios y documentos de trabajo específicos. Esto ocurre por ejemplo, con la organización Nada Crece a la Sombra, que en 2023 realizó una tarea sostenida en actividades socioeducativas en la cárcel de Canelones.
- **El trabajo con las familias.** La amplia mayoría de las unidades penitenciarias no tiene equipos técnicos que puedan trabajar en los vínculos de las personas presas con sus familias, allegados y comunidad o, en caso de que no los tengan, poder impulsar la preparación de los mismos para el día de retorno a la libertad, con posibles puntos de referencia comunitarios, que pueden ir desde programas sociales a instituciones ubicadas en el territorio donde la persona vaya a radicarse. Siendo un desafío urgente y pendiente del lado del Estado todavía, es muy destacable el desarrollo que en 2023 tuvo la organización Familias Presentes, conformada por un grupo de familiares de personas presas que consolidó un viejo anhelo de muchos: consolidar una institución donde familiares y allegados cercanos de personas presas pudieran encontrar aliento, apoyo, orientación e información. La nueva organización ha venido creciendo con acuerdos de trabajo diversos para desarrollar técnicamente su intervención y asistencia, canalizando planteos, obteniendo información y orientando a las familias en el complejo proceso de asumir y acompañar la prisión de un familiar o ser querido. También comenzaron a realizar acciones en el sensible e importantísimo campo de las vivencias y situación de los hijos de las personas privadas de libertad. Cabe señalar que en varias unidades han empezado a instalarse áreas de atención a la familia, a veces realizando reuniones grupales o recibiendo a los familiares en entrevistas donde se interesan por sus allegados: es un esbozo alentador para continuar y ampliar.

## 10. Conclusiones sobre el estado de situación del sistema penitenciario

**Momento de decisión.** Después de 20 años de reformas penitenciarias para sustituir el tradicional modelo de cárceles, precedido esto de diversos antecedentes como la “cárceles chacra”, la Comisión Tomasino que planteó liderada por Oscar Ravecca<sup>44</sup> múltiples reformas, el Centro Nacional de Rehabilitación y la Ley de Humanización del sistema carcelario, el sistema institucional se encuentra ante un momento de decisión: ¿Qué metas, qué pasos y qué recursos debe tener la reforma penitenciaria iniciada en 2010 y seguida en 2020 para ser acorde a lo que el país necesita y puede hacer?

**Desacoplado.** El Uruguay sigue teniendo un sistema penitenciario que no coincide con su rica tradición en derechos humanos y políticas sociales. Las acciones de la “Reforma penitenciaria” (2010-2020) y el “Plan de dignidad carcelaria” (2020-2024), ambos inspirados en una perspectiva de derechos humanos, se ven superados por un aumento incesante de la población penitenciaria sin el consiguiente incremento de recursos humanos o presupuestales.

Ni nuestro Estado ni nosotros como actores institucionales podemos tener la conciencia tranquila de que nuestras políticas penitenciarias están haciendo todo lo posible para evitar nuevos delitos y bajar la violencia, cuidando la vida de todos los integrantes de la sociedad.

**Los delitos de mañana.** Las muy malas condiciones carcelarias de hoy son la fuente de muchos de los delitos de mañana. No habrá seguridad pública sólida sin un sistema penitenciario técnico, rehabilitador y con recursos.

**Re diseño.** La lógica de responder al aumento de población con la construcción de más y más cupos penitenciarios es de muy dudosa viabilidad. Hoy faltan unos 3.000 cupos, o sea unas seis cárceles de 500 personas, que al terminarse tendrían una nueva población sin cupo y requiriendo nuevas construcciones. A esos cupos se agregarían miles de funcionarios y enormes gastos de funcionamiento y mantenimiento. La alterantiva real es un re diseño del sistema, que aumente su eficiencia con medidas alterantivas fuertes y sustantivas para delitos con penas cortas y baje la reincidencia con programas y trabajo post penitenciario. Quizás así se pueda

---

<sup>44</sup> Humanista visionario, incansable inspirador y promotor de mejoras de las condiciones de vida carcelaria, fue figura insigne de la Defensoría Pública, del Patronato de Encarcelados y Liberados, director del primer COMCAR en 1985 que marcó pautas indelebles para el tratamiento técnico de la privación de libertad, Presidente del Consejo del Niño, un caballero de las reformas humanistas que sigue inspirando a cualquiera que quiera trabajar en temas de justicia y desarrollo humano. Doctor honoris causa de la Universidad de la República, todo el mundo le decía “doctor” siempre, y el aclaraba que era procurador. Doctor de la Academia de la vida, falleció en 2011 rodeado de la admiración de todos los que lo conocieron y trataron.

mejorar la seguridad pública y hacer posible el mandato constitucional de rehabilitar a las personas bajo sanción penal.

**Salud penitenciaria.** La Administración de Servicios de Salud del Estado sigue teniendo una presencia incompleta dentro del sistema penitenciario, no cubriendo buena parte del sistema que sigue siendo asumido con serias dificultades por Sanidad Policial, y teniendo además una cobertura que muestra carencias importantes para la atención de salud mental, el tratamiento de las adicciones, los problemas crónicos y persistentes de salud mental y las coordinaciones con los servicios externos.

**Superpoblación y hacinamiento.** La población del sistema penitenciario uruguayo ha continuado su tendencia de crecimiento sostenido de las últimas décadas. La tasa de prisionización en el 2023 ha sido de 435 personas presas cada 100.000 habitantes y representa un nuevo récord nacional que ha continuado aumentando en el 2024. En la comparación internacional de este indicador Uruguay se ha mantenido en los primeros 10 lugares del mundo de mayor prisionización por cantidad habitantes y en el primer lugar en América del Sur.

**La ilegalidad y el colapso de la superpoblación.** La superpoblación penitenciaria, que supera en más de 3.000 personas los cupos disponibles, no solo provoca hacinamiento (celdas con más de 10 personas, concebidas para 4 ó 6 en algunos casos) y bloquea los programas de tratamiento y actividades: genera además descontrol. En ese contexto, nos solo aumentan las tensiones, abusos y violencias entre las personas presas, sino también el desborde de los funcionarios, lo que genera situaciones de violencias institucional (ver referencia a Registro de Violencia Institucional en capítulo sobre gestión de OCR). Pero también, en la medida que no hay una institucionalización con respuestas estandarizadas, aumentas las conductas ilegales de todos, generándose espacios de ilegalidad donde aparece la corrupción también como estrategia de supervivencia y de falsa “solución” a necesidades o pedidos ilegales.

**Crecimiento.** Desde el 2019 y hasta la actualidad, el volumen de la población penitenciaria crece en promedio en casi 1.000 personas por año. En el 2020 la tasa de crecimiento anual promedio fue de 12,6 %, en el 2021 fue de 10,3 %, en el 2022 fue de 5,2 % y en el 2023 fue de 3,9 %. Si bien el ritmo de aumento parecía decrecer en los últimos años, los datos de mediados del 2024 indican una tasa de crecimiento que se ubicará en el entorno del 7 %, con 16.000 personas privadas de libertad. En 2023, la cantidad de mujeres presas crecieron un 6,9%.

**Densidad, hacinamiento.** La situación de hacinamiento general en el 2023 ha empeorado dos puntos porcentuales respecto al año anterior, superando el 120 % de la capacidad nominal.

Esta cifra refleja el promedio general de hacinamiento del sistema, pero la distribución de este indicador en las distintas unidades muestra la heterogeneidad del sistema penitenciario entre establecimientos de reclusión e incluso entre módulos o sectores de una misma unidad.

Hay unidades y módulos en los que la situación es especialmente crítica, y otras en las que se aloja a mucho menos población de lo que indicarían sus posibilidades.

**Alternativas eficaces.** El 40% de las personas presas tiene penas menores a dos años y el 10 % penas menores a un año, según datos del Sistema de Gestión Penitenciaria de 2022. Esto indica que hay una población numerosa que tiene penas cortas, por lo que seguramente tiene una sanción penal por delitos que no son contra la vida o integridad de las personas y que por tanto podría ser pasible de una sistema de reclusión diferente o de medidas de control de otro tipo en el marco de dispositivos no privativos de libertad, lo que en general en el mundo muestra muchos mejores índices de no reincidencia.

**Sombras y luces de las condiciones de reclusión.** Puede concluirse que las condiciones generales de rehabilitación no han mejorado sustantivamente y que incluso en varias unidades han desmejorado debido al resultado negativo del balance entre cantidad de personas presas y recursos para las respuestas programáticas, donde es claro que existen muchos más presos y menos recursos. Como contracara, son verificables las acciones que se implementan, a veces con pocos recursos materiales pero con gran esfuerzo, inventiva y entrega del personal, para mejorar la gestión en las unidades penitenciarias o en algunos de sus sectores, pero tanto el constante crecimiento poblacional como la falta de refuerzos de rubros presupuestales y humanos, limita en sus efectos estos valiosos empujes. Por eso, pese a los esfuerzos y la entrega a las tareas de muchos actores institucionales y funcionarios, el resultado no puede ser de una neta transformación positiva del sistema. De acuerdo a la ponderación que realizamos, la mayoría de la población penitenciaria no está en contextos con buenas posibilidades de rehabilitación, un 43% no tiene acceso sustantivo a oportunidades por lo que califica en contextos de trato cruel, inhumano o degradante, 40% tiene un acceso insuficiente a oportunidades socioeducativas y el 17% está en contextos con buenas o muy buenas oportunidades y acceso a oportunidades de rehabilitación.

**Muertes en custodia.** En el 2023 hubo 51 muertes bajo custodia, nueve más que el año anterior. Representa el tercer año con más cantidad de muertes desde que se tiene registro, luego del 2021 con 86 y del 2010 con 53. Los decesos ocurridos en 2023 se corresponden a 17 homicidios, 13 suicidios, 2 muertes accidentales y 19 no violentas. Dado el incremento continuo de la población penitenciaria de las últimas décadas, corresponde analizar el volumen de las muertes no solo en términos absolutos, sino también en relación con el volumen de la población penitenciaria. La gráfica que se presenta a continuación muestra en el 2023 un aumento de las tasas de fallecimientos en todos los tipos, excepto en las muertes accidentales, respecto al año anterior. Sin embargo, este indicador nos permite ver que pese a la alta cantidad de muertes bajo custodia del 2023, las cifras relativas son algo más bajas al promedio del período desde que se tiene registro.

**Presupuesto.** Mientras la población penitenciaria ha aumentado en los últimos tres años en magnitud cercana al 20 %, no se consigna un aumento de los recursos para su atención, no solo en inversión y gasto sanitario, sino también en gastos de funcionamiento, los que solventan la alimentación y los peculios de los internos que realizan trabajos, lo que estresa a todo el sistema ya que debe cubrir necesidades crecientes y apremiantes con menos recursos reales.

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

**Educación pendiente.** Estudios del Ministerio de Educación y Cultura indicaron que un porcentaje relevante, un 53,5% de personas privadas de libertad entrevistadas en un muestreo técnico, no saben o tienen serias dificultades para leer y escribir o hacer operaciones numéricas básicas. Sin embargo, se sigue registrando en el sistema una llamativa cantidad de personas que se anotan para estudiar y no tienen cupo. Muchas personas presas no tienen cupo o quedan en una lista de espera que puede durar demasiado. Haría falta un rediseño de los mecanismos de inscripción e integración a grupos y/o la creación/adaptación de programas para personas con penas cortas o medianas

**Lo básico.** Es impactante como desde 2015 venimos reportando situaciones que no logran mejorarse y que están por debajo de los estándares mínimos esperables para un país del nivel de desarrollo de Uruguay. Ejemplos de esto son la pésima calidad de alimentación en varias unidades penitenciarias en particular COMCAR, Libertad, Canelones y Maldonado (más de la mitad de la población), la falta de equipos técnicos para sostener planes de tratamiento, la muy insuficiente atención en salud mental y la crónica falta de personal.

**Trabajo decente.** Siendo positivo que los internos realicen tareas productivas, de mantenimiento y aún de construcción, no es buena cosa que esas tareas se realicen sin al menos una mínima contraprestación económica, siendo así lo más parecido posible a un trabajo del mundo real. Son la minoría los internos que realizan trabajos en las cárceles —cocinan, construyen celdas y módulos, arreglan puertas y celdas, pintan, arreglan máquinas, cañerías y equipos varios, es decir, sostienen su propia cárcel— y reciben un peculio a cambio de ese trabajo fundamental. La Administración impulsó una muy innovadora norma jurídica para que los presos comercializaran lo que produjeran en la cárcel. Una gran transformación, pero que no se ha implementado. Si las personas presas pueden trabajar, producir, comercializar, no solo saldrán de la cárcel con un oficio y un emprendimiento debajo del brazo, sino que desde ya podrán aportar económicamente a las necesidades de sus familias y ganar progresivamente autonomía para el momento de su liberación. Qué diferente que sería un escenario así al habitual del privado de libertad, totalmente dependiente del mundo exterior y que sale sin proyecto o

capacidad laboral. La falta de recursos en las unidades lleva a que la mano de obra de privados de libertad sea una solución para arreglos, construcciones o tareas varias, lo que se puede volver un abuso estatal si no se realiza adecuadamente, con certificación laboral, y con la justa y lógica contraprestación económica.

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

# 11. Recomendaciones para avanzar en reforma penitenciaria

**1.- Plan estratégico.** Para seguir avanzando en la reforma penitenciaria, lo que implica recursos financieros, recursos humanos, rubros para inversiones y acuerdos interinstitucionales para unir redes de acciones e intervenciones, se requiere un sólido Plan Estratégico, en lo posible con amplios acuerdos parlamentarios y políticos, que faciliten y promuevan la canalización de recursos desde las áreas de planificación y hacienda del Estado, de manera de obtener esos recursos para un modelo con metas claras, metodologías explicitadas de reformas, indicadores de resultados, medición de metas y definición de actores, responsabilidades y tareas institucionales y bases para una reforma orgánica e institucional, con nuevo organigrama y descripción de cargos, de los organismos vinculados a la gestión penitenciaria (Instituto Nacional de Rehabilitación, SAI PPL de ASSE). Este Plan Estratégico deberá tener ya un primera concreción en oportunidad de la Ley de Presupuesto 2025.

**2.- Centros diferenciados, diferentes y especializados para la sanción penal.** Desde que nace la cárcel en el siglo XVIII, se ha recorrido un largo camino para que el mero encierro no sea la única “terapéutica” disponible. Así han nacido, en muchas partes del mundo, dispositivos y mecanismos diversos que buscan variantes más eficientes para cumplir la sanción dada por ley y mandato judicial. Así, varios países han ensayado lo que planteamos aquí como meta posible para el Uruguay: los Centros de Inserción Social. Recomendamos que el Uruguay comience a trabajar para crear Centros de Inserción Social, que con centros donde personas que han cometido delitos con penas cortas o que luego de un buen proceso de progresividad dentro de la cárcel, pueden ingresar a un lugar donde deberán permanecer desde la tarde a las primeras horas de la mañana, en régimen controlado, pero que durante el resto del día deberán asistir a actividades de desarrollo personal y capacitación dentro de ese centro o en la comunidad, de manera asistida y supervisada. Se trata de unidades que combinan la lógica de la privación o limitación de libertad (seguridad y control) con la inserción en el mundo libre (desarrollo de capacidades y potencialidades pro sociales ya en comunidad). Esto evitaría el contraproducente ingreso a prisiones por delitos leves y sería un estímulo para quienes van cumpliendo una condena más larga pero que pueden tener un pasaje por un centro con “privación libertad” atenuada pero con una inmersión paulatina en la sociedad. <sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Ver experiencias de los Centros de Inserción Social de España, fruto de la reforma penitenciaria de ese país.

**3.- La salud penitenciaria.** Completar el inconcluso proceso de conectar a las personas presas con el Sistema Nacional Integrado de Salud, lo que traerá beneficios a las personas presas que tienen problemas de salud y a la comunidad toda, ya que el tema penitenciario es un tema de salud pública también, asumiendo ASSE la cobertura, como prestador única de salud, de todo el sistema penitenciario, incluyendo eso, como en la comunidad, no solo la salud física, sino también la salud mental, la atención del consumo problemático de sustancias y un sistema eficiente de coordinaciones con los servicios de salud comunitarios para las coordinaciones necesarias para diagnósticos, tratamientos o cirugías.

**5.- Módulo especializado de salud mental.** La evidencia muestra que la institucionalización en todas sus formas genera deterioro de las capacidades cognitivas, de relacionamiento social y de autosostén de las personas. El ingreso a cárcel, con todo lo que implica de convivencia con otros forzada, estado de alerta, desvalorización social y falta de miras, acelera esos procesos. Es evidente que quienes tienen una patología de salud mental, cuando ingresan a la cárcel, experimentan serios deterioros que en algunos casos se instalan como patologías de salud mental crónicas y persistentes, que no pasan solo por una crisis o un momento agudo, sino que se instalan en la vida diaria de la personas. Para esos casos el contexto de privación de libertad es totalmente inadecuado. Esas personas con discapacidad mental son víctimas de abuso y falta de un contexto adecuado, agravándose su situación y siendo un factor de muy complejo manejo a todo nivel. Es evidente que el sistema penitenciario requiere una unidad, módulo o sector, para personas con trastornos crónicos de salud mental, de manera de contar con: equipamiento adecuado, infraestructura prevista para su situación, atención psiquiátrica, de enfermería, psicológica y social especializada en esa temática, cosa que en las unidades penitenciarias no existe.<sup>46</sup>

**6.- Superar la falta de recursos programáticos estatales.** Ante la notoria falta de programas de tratamiento y de actividades socioeducativas, y la enorme dificultad y/o lentitud de nombrar funcionarios para esas tareas, se recomienda crear con un Fondo Concursable Para Actividades Socioeducativas en el sistema penitenciario, de manera que organizaciones privadas de sociedad civil, puedan presentar proyectos de diverso tipo –desde recreativos, deportivos y culturales hasta la asistencia de consumos problemáticos y programas de tratamiento- prestando servicios de manera continua en régimen de equipos técnicos externos, pero con presencia diaria en el sistema, aportante para eso el Estado los espacios logísticos y administrativos necesarios para la tarea y el apoyo del caso.

**7.- Desarrollo institucional.** Un sistema penitenciario de nuevo diseño requiere de una nueva institucionalidad que pueda sostener un proceso de transformaciones, recomendándose la definición del Instituto Nacional de Rehabilitación como organismo descentralizado, de manera

---

<sup>46</sup> Ver Programa Prisma, por ejemplo, Sistema Penitenciario Federal de Argentina.

de tener una voz técnica y política potente para encaminar las transformaciones necesarias y presentar a todas las autoridades un plan estratégico de innovación en su estructura y gestión. Más allá de la vía ministerial que se defina para su relación con el Poder Ejecutivo, la estructura de un Directorio de varias personas con respaldo político y técnico y con sintonía para trabajar en un gran proyecto de transformaciones parece un esquema idóneo para el desgaste y tensiones que implicará la tarea.

**8.- Sistema de privación de libertad femenino.** Así como los delitos que cometen las mujeres poco tienen que ver con las características del delito masculino, también la vida en privación de libertad masculina poco tiene que ver con las características de la prisión femenina. Durante décadas, en todo el mundo, las políticas penitenciarias para mujeres han sido una mala copia del esquema de prisión masculino, ello en detrimento de las posibilidades de inserción social de las mujeres, afectadas por regímenes muy poco sensibles a la perspectiva de género y generaciones. Habiéndose valorado muy positivamente las acciones de Género y para Madres con hijos realizadas por el INR<sup>47</sup>, es necesario crear una política penitenciaria para mujeres fuertemente diferenciada, tanto para las medidas privativas de libertad como para el régimen de medidas alternativas, contando a esos efectos con una Sub Dirección Nacional Técnica para Mujeres, la que en paralelo y en conexión con la Sub Dirección Nacional Técnica Masculina, establezca pautas y orientaciones específicas con perspectiva de género y generaciones y ampliación de las buenas prácticas actualmente en curso.

**9.- Desinstitucionalización de mujeres presas con sus hijos.** El análisis de los expedientes y trayectoria de mujeres presas con sus hijos a cargo, muestra que están vinculadas a delitos con penas cortas y por ende de poca gravedad. La gran mayoría de esas mujeres podrían estar en un régimen de prisión domiciliaria asistida con programas de rehabilitación, asistencia y control, a los efectos de evitar que vuelvan a caer en el delito como estrategia de supervivencia. Un avance de esta magnitud requiere el fortalecimiento del sistema de medidas alternativas y su conexión con la red de servicios sociales comunitarios.

**10.- Censo de diagnóstico y progresividad con Planes Individuales de Tratamiento.** A los efectos de lograr circulación y progresividad en el sistema penitenciario, de manera de que las personas avancen a espacios crecientes de empoderamiento, responsabilidad y autonomía durante su sanción penal, se recomienda realizar censos, por unidad o sectores, a los efectos de contar con información diagnóstica de las potencialidades y necesidades de todas las personas y formular un Plan de Tratamiento Individual como el recomendado por las “Reglas Mandela”.

**11.- Derechos de los niños y niñas con padres o referentes bajo sanción penal.** Así como en su momento la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y género significó una ampliación del enfoque del mundo penitenciario, con la creación de nuevos programas y

---

<sup>47</sup> Ver capítulos de Pistas para un Plan Estratégico

dispositivos, atender el impacto que tiene la prisión de madres, padres o referentes de niños, niñas y adolescentes, es un área estratégica de intervención social para lo cual se recomienda generar intervenciones específicas desde los organismos rectores de políticas de infancia, con acuerdos institucionales que impliquen tanto adaptaciones edilicias como asistenciales para evitar el efecto traumático de la prisión sobre los niños con referentes en esa situación.

**12.- Conexión con políticas sociales y medidas alternativas.** Se recomienda seguir avanzando y ampliando la acciones ya iniciadas desde DINAMA <sup>48</sup> para así conformar un sistema de medidas alternativas sostenible, potente en su asistencia de rehabilitación y creíble en su seguridad y control, de manera de contar con más personas en ese régimen que bajo medidas privativas, lo que sería una señal de una indudable innovación. Para este desarrollo, se recomienda seguir avanzando en la articulación y acuerdo de trabajo con organismos públicos y en particular con todos los organismos efectores de políticas sociales, nacionales y departamentales, para así dar contenido de tratamiento y asistencia (en capacitación laboral, consumos problemáticos, desarrollo de talentos y vocaciones, creación de redes de sostén y relacionamiento, habilidades blandas y conductas pro sociales) a todos los planes individuales que acompañen una medida no privativa de libertad para una sanción penal.

**13.- Grupo de contingencia.** Que el INR lidere un plan de acciones, con apoyo y participación de varios ministerios, como el Ministerio de Obras Públicas, para mejorar las condiciones de rehabilitación en los lugares identificados con las peores condiciones de reclusión, por ejemplo, cárcel de Canelones, módulos 3, 4, 10 y 11 de COMCAR, Unidad 5 de Mujeres y Maldonado.

**14.- Refuerzo de rubros.** Que se proceda, tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo a reforzar los gastos de funcionamiento y de inversiones, de los incisos encargados de las políticas penitenciarias, INR, ASSE, Ministerio de Desarrollo Social y Sistema Educativo, a los efectos de atender las necesidades más urgentes de alimentación, reparaciones y logísticas, en particular en la Unidad No. 4. COMCAR.

**15.- Reestructura y organigrama.** A los efectos de identificar sus necesidades en el mediano plazo, el INR puede solicitar el apoyo de la Oficina de Servicio Civil —mediante Convenio de Reestructura Funcional— y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para reformular su estructura de gestión y preparar un organigrama de cargos (gerencias, direcciones de departamentos, programas y unidades) según las necesidades del tiempo actual.

**16.- Carnet de salud Nelson Mandela.** Los 10 casos de muertes en custodia con señales claras de falencias u omisiones penitenciarias, sanitarias o una combinación de ambas, apuntan a la urgente necesidad de reforzar la prestación de salud penitenciaria y generar nuevas acciones concretas para la atención, seguimiento y continuidad de los tratamientos médicos, a cuyos

---

<sup>48</sup> Dirección Nacional de Medidas Alternativas del Ministerio del Interior.

efectos recomendamos ofrecer al ingreso al sistema de las personas presas la firma de un documento de autorización a la OCP para acceder a la historia clínica, la implementación de un carné de salud penitenciario que pauté controles obligatorios mínimos y facilite la rápida detección de eventuales incumplimientos, que por ejemplo podría identificarse como para superar posibles efectos estigmatizantes como “Carnet Nelson Mandela”. Además la implementación de una historia clínica unificada de todo el sistema penitenciario, con posibilidad de acceso por los profesionales autorizados de las diferentes instituciones responsables de la salud, sería un instrumento eficaz de prevención de las muertes evitables.

**17.- La intervención técnica.** Reforzar urgentemente la intervención técnica de tratamiento integral en las unidades penitenciarias, y proceder —siguiendo el modelo penitenciario español, por ejemplo— a constituir un fondo concursable para el tercer sector (organizaciones no gubernamentales, grupos e instituciones profesionales o técnicas) de manera que asuman responsabilidades dentro de las unidades penitenciarias, con una cobertura amplia, con buena presencia horaria y con programas auditables y objetivos acordados con las autoridades penitenciarias, constituyendo con esos actores un pilar fuerte, transparente y plural para aumentar las actividades de rehabilitación, lo que incluye, entre otras cosas, trabajo con adicciones, deporte, cultura, programas de tratamiento para el desarrollo de habilidades y acciones terapéuticas.

**18.- Atención al uso problemático de sustancias.** Que comience la implementación de un Programa de Atención al Uso Problemático de Sustancias de amplia cobertura real entre la población privada de libertad, donde las puntuales intervenciones que se han hecho adquieran el volumen, magnitud y cobertura que las convierta en un programa nacional que genere posibilidades de atención —las que pueden ser tanto en los módulos, pabellones o sectores terapéuticos o con modalidad ambulatoria en policlínica o grupos dentro de las propias cárceles— mediante el accionar conjunto de INR, ASSE y la Junta Nacional de Drogas. Siendo el tema del consumo abusivo de sustancias de incumbencia de ASSE como prestador de salud, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación tienen la rectoría y responsabilidad del sistema penitenciario, por lo que deben liderar —convocando a ASSE— la implementación suficiente de programas contra las adicciones, y asegurar contextos de convivencia seguros, limpios y transparentes —sin hacinamiento, amenazas, extorsiones entre internos o a sus familias— y donde esas acciones terapéuticas —ya sea mediante módulos especializados o mediante programas ambulatorios y generales— puedan implementarse.

**19.- Trabajo decente de las personas presas.** Que se aumente el fondo para los peculios de los internos que realizan tareas laborales y que se viabilicen las normas que permiten que los internos vendan el resultado de sus emprendimientos productivos, permitiendo que los internos solventen y apoyen a sus familias, avanzando en autonomía y posibilidades de reinserción social a partir del trabajo y del ingreso generado por este.

**20.- Educación, capacitación y mercado laboral.** Que el sistema educativo, con el liderazgo legal que tiene el Ministerio de Educación y Cultura para impulsar un Programa Nacional de Educación en Cárceles, implemente la adecuación de los cursos de educación formal a las necesidades reales de las personas presas, desarrolle una red de capacitación laboral en oficios y habilidades laborales adecuadas a las necesidades y demandas del mercado, y se refuercen las acciones para atender los casos de personas analfabetas, o con serias dificultades para comprender textos o hacer operaciones matemáticas. Se recomienda crear un programa específico de educación formal en cárcel, que permita un rápido cumplimiento y certificación de los ciclos educativos básicos, fuertemente basado en la capacidad de insertarse laboralmente.

**21.- Trabajo postpenitenciario.** Que continúe y se apoye con más recursos el despliegue del Ministerio de Desarrollo Social en su vinculación con el sistema penitenciario y, en particular, con la asistencia y orientación a las personas liberadas, implementando mecanismos intensivos de apoyo para los primeros seis meses en que la persona recobra la libertad (guías de recursos, intervenciones de apoyo social tempranas, trabajo de reinserción), en articulación con los recursos sociales territoriales existentes. Son muy alentadoras

**22.- El Poder Judicial y las prisiones.** Es muy altamente positivo que el Poder Judicial desarrolle plenamente su rol político e institucional como garante de los derechos fundamentales de toda la sociedad, interactuando sobre la temática penitenciaria con los otros poderes del Estado, pero impulsando desde su propia gestión mejoras de eficiencia, dotación de recursos y cobertura de la Defensa Pública y el Instituto Técnico Forense. Debe tenerse presente que la Defensa Pública asume la protección del derecho humano a la defensa de la amplia mayoría de las personas que son acusada y/o formalizadas, por lo que se recomienda un proceso constante en favor de su actualización logística, dotación de recursos humanos y técnicos, infraestructura así como la ampliación de sus acciones de monitoreo de la ejecución penal en lo que refiere a las condiciones generales de convivencia, punto sobre el cual ya realiza una fértil tarea de complementariedad con la OCP.

# UNIDAD POR UNIDAD

## LAS REGLAS MANDELA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

A los efectos de la valoración del sistema penitenciario, la Oficina del Comisionado Parlamentario recolecta información en sus visitas y recibe datos de diversas fuentes, además de los indicadores oficiales. También aplicamos cuestionarios temáticos en algunas visitas para relevar diversos temas. Es de acuerdo a eso que nos parece útil realizar una evaluación de cada centro, a los efectos de la planificación de políticas para los mismos. Se trata de una evaluación global del centro, que no excluye que –como suele ocurrir– todas las unidades resenten realidades heterogéneas, con importantes diferencias –para bien o para mal– entre sectores y módulos, las que suelen quedar fuera de los promedios. La valoración se realiza a partir de los estándares de derechos humanos universalmente admitidos (pactos, convenciones, reglas mínimas y protocolos del sistema internacional de los derechos humanos) y normas penitenciarias nacionales (Constitución, leyes y reglamentos). Se puede decir que este conjunto normativo se condensa en las Reglas Mandela, las que usamos cotidianamente como la unidad de medida aceptada universal y pacíficamente como referente mínimo.

Así, hemos evaluado las unidades de acuerdo a lo que sigue:

-  Aporta buenas oportunidades de integración y rehabilitación.
-  Insuficientes oportunidades de integración y rehabilitación.
-  Condiciones de trato cruel, inhumano o degradante.

## *Ficha técnica*

### **Evolución anual de la población**

Son promedios mensuales de cada año del total de la población privada de libertad (incluidas las personas internadas transitoriamente en centros de salud). Desde 2016 hasta el 2022 se tomó la información elaborada por la División de Estadísticas del Ministerio del Interior referida al último día de cada mes. Para el 2023<sup>1</sup> Se tomó la información elaborada por el Área de Planificación Estratégica del INR referida al último reporte de Novedades de cada mes (que corresponde al último día hábil de cada mes).

### **Datos Básicos**

Son promedios mensuales contruidos a partir de la información elaborada por el Área de Planificación Estratégica de INR referida al último día hábil de cada mes de 2023.

**Capacidad Nominal:** total de plazas reportado oficialmente para cada unidad por el INR. Refiere a una capacidad locativa estimada, aunque carece de una definición técnica precisa. No considera estado de habilitación ni tiene en cuenta las plazas deterioradas o inutilizables por falta de recursos materiales o humanos, por lo que la cifra puede tender a una sobreestimación.

**Densidad:** total de personas privadas de libertad sobre la cantidad oficial de plazas nominales x 100. Se tomó como base el promedio mensual del 2023 de plazas reportadas desde los reportes de Novedades del INR. Dado los problemas de fiabilidad de los datos de Capacidad Nominal, la cifra de densidad debe considerarse como una estimación de mínima.

### **Muertes en custodia**

Se utilizó la información recibida por el INR, los relevamientos de la Oficina del Comisionado Parlamentario y el reporte del Departamento de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, referido a las muertes bajo custodia del 2023.

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

**Muertes no violentas:** es el total de muertes naturales, por enfermedad o causas no violentas no del todo aclaradas.

**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 ocurridas en salidas transitorias.

---

<sup>1</sup> El cambio para 2023 es porque la División de Estadísticas del Ministerio del Interior dejó de producir esta información en Noviembre de ese año



## ANEXO SALUD MENTAL - CARCEL CENTRAL.

### DESCRIPCIÓN:

En el edificio de la ex cárcel central ubicada dentro del predio del edificio de la antigua jefatura de policía de Montevideo con entrada por la calle San José funciona actualmente el Anexo penitenciario para Salud Mental, dependiente de ASSE, servicio que antes funcionaba en el Hospital Vilardebó, en la sala 11. Fue habilitado en marzo de 2022.

Está ubicada en la planta baja del mencionado edificio. Allí se alojan -por disposición del médico psiquiatra tratante- personas privadas de libertad con problemas de salud mental que les impiden momentáneamente convivir con otros internos o pertenecen a una unidad penitenciaria donde no se les puede brindar la atención médico psiquiátrica específica para su enfermedad. Generalmente los enfermos que son enviados allí se encuentran en una fase aguda de la enfermedad.

Se trata de un espacio en la planta baja del edificio principal y para acceder a él se debe atravesar un patio interior con altos muros.

Cuenta con una sala para dormitorio, un salón multiuso y un patio para recreo de los internos. También cuenta con salas de trabajo para los enfermeros y médicos que allí cumplen tareas.

La guardia policial se ubica a la entrada del edificio, separada del lugar de internación por el mismo patio interior por el que se accede a él.

Respecto a la atención sanitaria se cuenta con guardia de enfermería durante 24 hs y visita del médico dos veces a la semana.

### DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 7

**Nº de internos hombres:** 7

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 10

**Densidad:** 73%

**Procesados:** 2 (29%)

**Penados:** 5 (71%)

**Muertes en custodia**

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

## ELEMENTOS A SEÑALAR

Según nuestros relevamientos y observaciones, este anexo de salud mental ha mejorado la atención de los pacientes presos con esa afectación, pese a lo rústico del lugar, a lo muy acotado de la intervención social y a que no se trata de un espacio espacialmente diseñado para este fin. Puede comprobarse que la atención médica y psiquiátrica se cumple puntualmente y que la relación con el servicio de enfermería, que está contiguo al lugar de convivencia, lo que permite un contacto directo y visual con lo que ocurre en el lugar, es buena.

La construcción fue adaptada para alojar pacientes, cuenta con una sala dormitorio, un salón multiuso y un patio para recreo de los internos. También tiene lugar de trabajo para los enfermeros y médicos que cumplen tareas allí.

Hay una guardia policial que está apostada dentro del edificio se encuentra antes del patio mencionado que comunica con la sala y sus instalaciones.

Las personas internadas siguen administrativamente vinculadas a la unidad penitenciaria donde se encontraban recluidas antes de su internación.

El dormitorio de los internos es una sala común con 8 camas de bloque de hormigón con colchón ignífugo, con su respectiva mesa de luz también de material y un pequeño *placard* para pertenencias. Este dormitorio no cuenta con ventanas, siendo pobre la ventilación. Los internos tienen una hora de patio por día, el cual es de fácil acceso desde las instalaciones de la sala. Si bien el patio es un espacio donde se puede ver el cielo y circula el aire, es un espacio poco motivante, ya que es la planta baja del espacio interior y gris del edificio. En el patio se encuentra un pequeño cuarto y un baño, donde en circunstancias especiales de violencia o de mala convivencia se usan para alojar a un interno que deba estar separados del resto. El problema que tiene este dormitorio de contingencia es su estructura totalmente cerrada y su distancia con la guardia y la enfermería. Las visitas se llevan a cabo los días domingos. Dentro de las instalaciones hay una sala de enfermería y un cuarto para personal de salud. En cuanto a las comidas, reciben desayuno, almuerzo, merienda y cena, abundantes y de buena calidad, según hemos verificado. Los internos circulan entre el dormitorio y el salón multiuso. Este está equipado con una mesa, bancos y televisión. Hay una abertura entre el salón y el lugar donde se encuentra el personal de salud, por esa abertura se les brinda el alimento y se da la comunicación continua con enfermeros y viceversa.

## PRINCIALES PROBLEMAS A ENCARAR

Siendo muy correcta la atención psiquiátrica y de salud general, y teniendo una convivencia estable con una presencia importante de un profesional en psiquiatría, la gran ausencia del lugar es el trabajo de laborterapia y la asistencia para la vinculación social de los internos con sus familias o allegados. La presencia de un equipo técnico multidisciplinario capaz de generar actividades de rehabilitación y de preparar el reingreso de los pacientes al sistema penitenciario o eventualmente a otra derivación es imprescindible para ir más allá de la contención de las situaciones.

## COMENTARIO GLOBAL

Son notorios, pese a que el lugar es una adaptación de urgencia de un local previsto para otros usos, los avances registrados en este anexo para la atención de personas presas con crisis agudas de salud mental. No se han registrado desde su apertura muertes en el lugar o hechos de violencia, cosas que sí ocurrieron en su anterior ubicación. Sin embargo, también es notoria la falta de actividades de laborterapia, rehabilitación y de seguimiento de cada situación por un equipo multidisciplinario que trabaje sobre la trayectoria de cada persona. La existencia del lugar inevitablemente refiere a la ineludible tarea de dotar al sistema penitenciario con un local, sector o módulo destinado a las personas con patologías crónicas de salud mental y que requieren un marco físico y un ambiente muy distinto del carcelario, con elementos físicos, de tratamiento y asistencia especializados en salud mental.

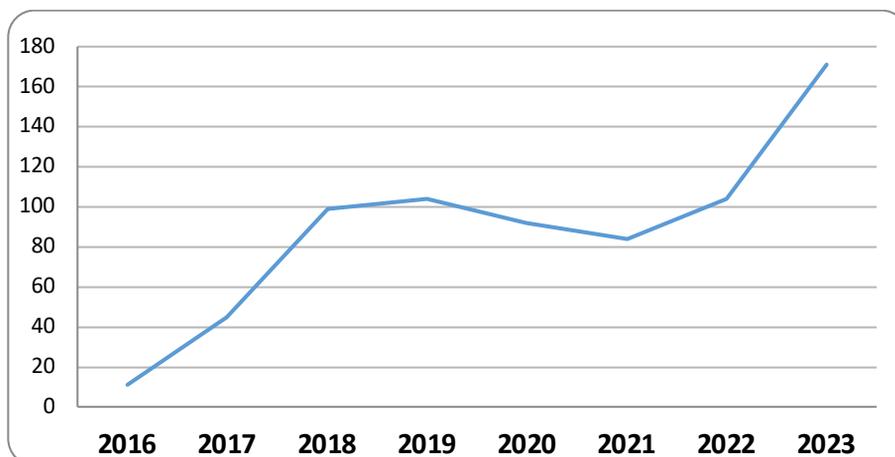


## UNIDAD CENTRO DE INGRESO DIAGNÓSTICO Y DERIVACIÓN

### DESCRIPCIÓN:

El centro de Ingreso, Diagnóstico y Derivación de zona metropolitana (CIDDZM) funciona en la Unidad 1 de Punta de Rieles. Está conformado por un módulo entero dentro de la Unidad pero autónomo, con 100 cupos. El edificio posee buenas condiciones para realizar el trabajo de clasificación de los internos con lugares dispuestos para las entrevistas y las evaluaciones médicas. Si bien es relativamente nuevo, se encuentra desgastado por el propio trajinar de la población ya que se alojan en el centro todas las personas privadas de libertad de la zona metropolitana en sus primeros días de reclusión; allí se les aplica el protocolo de riesgo conocido internacionalmente como OASys, donde se mide su nivel de reincidencia y de riesgo de daño hacia sí mismo y hacia terceros a los efectos de determinar la unidad que mejor se ajuste a su persona. También se realiza un planteo básico para un plan futuro de intervención institucional a cada interno en su unidad de destino, pero todavía la conexión de esa agenda de tratamiento ocurre de manera esporádica. Se recibe una amplia gama de situaciones –por lo que el servicio es de alto interés estratégico y criminológico penitenciario- donde las primeras horas de privación de libertad son particularmente complejas por la carga de angustia e incertidumbre que tienen. Los internos tienen una revisión médica y la posibilidad de plantear situaciones relevantes para su derivación.

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
11	45	99 <sup>1</sup>	104	92	84	104	171

### DATOS BÁSICOS

**N° de internos:** 171

**N° de internos hombres:** 171      **N° de internas mujeres:** 0

**N° de internas embarazadas:** 0      **N° de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 100      **Densidad:** 171%

**Sin Condena:** 29 (17%)      **Con Condena:** 142 (83%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 1      **Homicidios:** 0      **Suicidios:** 1

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 1

---

<sup>1</sup> Se mudó al local de la Unidad 1 en Agosto de 2018. Previamente se ubicaba en la ex Cárcel Central.

#### ELEMENTOS PARA SEÑALAR:

Como venimos de decir, es allí donde se aplica el protocolo OASys, tiene especial relevancia la subdirección técnica ya que es la responsable de que se aplique el protocolo a todos los reclusos que pasan por allí a los efectos de su clasificación y derivación. También se alojan temporalmente los reclusos derivados de diversos centros de reclusión que por distintas razones no se han adaptado a las unidades donde fueron recluidos, y son llevados nuevamente al CIDD para que se les realice un nuevo diagnóstico y derivación a una nueva unidad. Esta derivación se realiza por la Junta Nacional de Traslados. Dado el alto ritmo de ingreso y circulación de internos en esta pequeña unidad, se necesita fortalecer el trato personalizado con los nuevos internos en sus primeros días de prisionización desde una perspectiva socioeducativa como: “el primer día de preparación para el egreso”. Eso debería incluir protocolos de contención ante distintas contingencias, particularmente para personas con riesgo de suicidio. Por otra parte, la unidad tiene la potencialidad de transformarse en una usina de información de diagnóstico de los ingresos que sirva para la discusión pública de la respuesta penal ante los delitos, así como para la adecuación de la política penitenciaria.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR:

Si bien las personas se alojan allí por pocos días, la cantidad de reclusos que llegan al centro supera ampliamente el número de plazas para el que fue planeado, eso hace que haya gran hacinamiento duplicando muchas veces la capacidad locativa del centro. Esto obligó a agregar camas y aun así en algunos momentos hay internos que deben dormir en el suelo. Un problema que está vinculado a este y que ocurre frecuentemente, es que una vez decretado el traslado por la Junta Nacional, no se puede realizar de inmediato por falta de locomoción de la brigada de traslados. Puede suceder que estas derivaciones a las unidades se atrasen una semana o más. Todo ello conlleva a que aumente el hacinamiento; es prácticamente inevitable que se vayan sumando día a día nuevos internos y que no salgan todos los que deben de salir para otras unidades. Debería ser prioritario reforzar la brigada de traslados ya que esta debe conducir a los internos de todo el país y no posee las unidades que necesita para tan importante tarea.

#### COMENTARIO GLOBAL:

Se trata de un servicio muy importante y con una correcta ubicación en una unidad que tiene una muy buena seguridad exterior e interior, además de una buena funcionalidad

dada por una moderna construcción. Es valiosa la presencia de técnicos en el lugar para atender y contener asistencialmente a las personas que ingresan al sistema, lo que constituye un momento delicado.

A través del protocolo OASys recibe información de todas las personas que son privadas de libertad en zona metropolitana. Es fundamental que se instale un sistema de procesamiento digital de los diagnósticos de ingresos para sistematizar la misma y extraer conclusiones generales para los tratamientos. Es especialmente importante mediante protocolos adecuados y de aplicación universal generar automatismos cuando de la aplicación del OASys surge que el interno ha tenido Intentos de Autoeliminación o tiene instaladas ideaciones de muerte, a los efectos de que la situación sea abordada desde una adecuada perspectiva de salud mental en la unidad donde sea derivado.

## SALA PENITENCIARIA HOSPITAL SAINT BOIS.

### Descripción

El Hospital Gustavo Saint Bois se encuentra en la ciudad de Montevideo, en el barrio Villa Colón y fue inaugurado a principios del siglo XX, en noviembre de 1928.

La Sala Penitenciaria se ubica en una construcción adjunta al edificio principal del hospital, es custodiada por la Guardia Republicana y depende administrativamente para su gestión de la Sub Dirección Técnica de la Dirección del propio Hospital Saint Bois.

En ella se alojan exclusivamente personas privadas de libertad con problemas de salud cuando su condición hace incompatible su permanencia en una unidad penitenciaria o cuando están a la espera de tratamientos, intervenciones quirúrgicas o recuperación de las mismas. No se realizan cirugías ni otro tipo de abordajes.

### Elementos para señalar

Es el único servicio hospitalario dedicado en exclusividad a personas privadas de libertad e inserto en un servicio de salud pública. A ello se suma otra sala de “baja complejidad” en la Unidad 1 de Punta de Rieles inaugurada por ASSE en 2022. En efecto, si bien en los hospitales públicos hay cupos para personas privadas de libertad, estos son limitados y en muchos casos los enfermos hospitalizados en situaciones de normalidad conviven con los pacientes privados de libertad y con los policías que hacen las guardias, lo que genera tensión a todos, dificultad el apoyo de las familias al paciente y hace compleja la alta de los mismos. En sala penitenciaria del Saint Bois se internan personas de todas las cárceles de zona metropolitana, por lo cual no es una unidad penitenciaria en sí misma sino que sus pacientes siguen perteneciendo a su unidad de origen. Pese a tener pacientes que siguen bajo la custodia del INR y de una unidad específica, no reciben asistencia penitenciaria, por ejemplo materiales de lectura, atención de sus necesidades materiales o atención al particular momento que viven, ya que algunos son pacientes con enfermedades graves, a veces terminales o han recibido agresiones, por lo que requieren sostén psicológico para superar el trauma por un lado, pero también orientación para no volver caer en episodios de violencia.

Si los estudios requerido tienen cierta complejidad (resonancias, ecografías, etc) el paciente debe ser trasladado del lugar y, habitualmente, llevado a otras dependencias del hospital. **Pero no** existen mecanismos ágiles para que los pacientes accedan a todas las especialidades médicas del Hospital Saint Bois, por lo que no gozan de los mismos estándares de atención sanitaria que los disponibles en la comunidad.

Las visitas realizadas muestran que existe una atención médica y de enfermería eficiente y dedicada, con muy buen conocimiento de la situación de cada paciente, lo que suele incluir un trato humano que los ayuda a transitar la internación. La compleja situación médica de los pacientes y su acotado número permite que el equipo sanitario tenga una relación directa y que la atención sanitaria sea muy correcta.

Dentro del edificio se encuentran una enfermería, una oficina policial, 4 boxes de aislamiento (en general usados para casos o sospechas de tuberculosis u otras enfermedades contagiosas) y la sala de internación.

Es notorio el desgaste que ha sufrido el edificio. El lugar no es apropiado para la estadía de enfermos, ya que la iluminación y ventilación son muy malas y la estructura general muy desestimulante, con pacientes que pasan varias semanas allí. A la sala se accede a través de un corredor central que se forma entre las camas dispuestas a ambos lados de este. Son 12

camas de bloques de hormigón con colchón y ropa de cama enfrentadas construidas contra las paredes laterales - 6 de cada lado- cada una con una mesita adjunta del mismo material de construcción. El corredor central es el espacio de circulación para pacientes, médicos, enfermeros y visitas.

Al final de la sala hay una mesa grande de material de construcción (de aproximadamente 3 metros) y dos bancos del mismo material, uno a cada lado de la mesa. Entrando a la sala hacia la derecha e izquierda, en ambos lados, hay una ducha y un inodoro. No hay lavamanos ni allí ni dentro de la sala aunque sí una canilla situada hacia el fondo muy cerca de la mesa grande.

### **Principales problemas a encarar**

En cuanto a la iluminación hay varias banderolas en altura sobre los laterales de la sala. A través de ellas entra escasa luz natural, incluso algunas están tapadas. Debido a su altura no es posible la vista a los árboles exteriores ni al cielo. Las banderolas suelen estar cerradas. Hay un foco de luz a la entrada de la sala y arriba de la única puerta existente en el lugar; desprende una intensa luz que ilumina toda la sala de noche y de día, suponemos que por razones de seguridad dado que los internos proceden de varias unidades, tienen perfiles muy distintos y el lugar tiene un largo historial de enfrentamientos, aunque en los últimos años el clima ha sido tranquilo.

Buena parte de las paredes, los pisos e inclusive algunas camas están mojados por la humedad, la que a veces deteriora los colchones. Sobre la puerta de entrada al pabellón hay dos grandes equipos de aire acondicionado, uno de ellos no funciona desde hace mucho tiempo. Es importante destacar que por las dimensiones del lugar y por lo alto del techo es imposible que se pueda calefaccionar adecuadamente.

Los boxes: antes de entrar a la sala propiamente dicha, se encuentran a ambos lados de un pasillo cuatro boxes distribuidos dos de cada lado.

Estos boxes son habitaciones de escasas dimensiones, tienen dos camas de material de construcción, una pegada a cada pared, un lavamanos y un inodoro. Una pequeña ventana cerrada muy cerca del techo (en algunos casos tapada) es la única fuente de luz natural que puede entrar al lugar. La puerta de entrada es de hierro, similar a las de las puertas de las celdas de aislamiento de las unidades penitenciarias. Permanecen cerradas con candado por fuera. Tienen una mirilla.

Aunque cada tanto son refaccionados, el encierro, la humedad, la falta de luz natural y de aire son los elementos comunes a todos los boxes, lo que genera condiciones de alojamiento a personas afectadas en su salud en extremo deprimentes. Los enfermos son alojados en los boxes por diferentes razones: porque portan una enfermedad contagiosa (por ejemplo tuberculosis), porque tienen problemas serios de relacionamiento o para evitar que ingieran algún alimento prohibido para su salud o riesgosos, cosa que a veces puede ocurrir por afectación de su salud mental (internos que han tragado metales, por ejemplo). Estos enfermos permanecen encerrados en los boxes, en un aislamiento permanente, no pueden salir de allí aunque no contagien, respiran aire húmedo las 24 horas, no tienen contacto con los demás pacientes.

La alimentación que reciben los pacientes presos es buena calidad y abundante, siendo enviada por el Hospital. Reciben cuatro comidas diarias: desayuno, almuerzo, merienda y cena adecuados a la dieta que necesita cada enfermo.

Respecto a la comunicación con el mundo exterior los pacientes pueden recibir visitas una vez por semana, los domingos, dentro de la misma sala donde se encuentran internados. Las personas alojadas en los boxes, la frecuencia es la misma que los pacientes de sala pero se

realiza dentro de cada box. La excepción es para las personas con enfermedades contagiosas que no pueden recibir visitas durante el período de contagio.

No hay teléfonos cabineros y tampoco se autoriza el ingreso de teléfonos celulares, lo que dificulta el contacto mínimo con el mundo exterior, lo que es aliviado cuando el personal periódicamente les permite hacer una llamada. No está previsto un horario de recepción de consultas para brindar informes médicos a familiares y allegados tal como sucede en los hospitales.

En informe realizado en forma conjunta con la Institución Nacional de Derechos Humanos y su Mecanismos de Prevención de la Tortura (MNP) en julio de 2021, indicamos que no existe intervención educativa o de asistencia social a los pacientes allí alojados. Este régimen de encierro y distante con la luz del día, puede afectar negativamente a las personas y en la medida de que constituye un contexto deprimente incluso afectar negativamente la evolución sanitaria.

### **Comentario global**

Al tratarse de una sala sanitaria para personas privadas de libertad en un régimen de internación transitorio se encuentran una serie de dificultades a fin de que se respeten y se ejerzan efectivamente, la totalidad de derechos del que se es titular como paciente en términos médicos, y como persona privada de libertad con las especiales características de su peculiar condición.

Es destacable que tanto médicos como enfermeros prestan una atención digna y cuidadosa, asumiendo la soledad por la que atraviesan muchos de esos pacientes presos y su muy compleja situación y trayectoria de vida.

En este sentido se requiere considerar muy especialmente el tiempo de estadía en este tipo de sala. La dificultad en la realización de los traslados, en la coordinación con INR para cumplir con los efectivos de custodia necesaria y otros obstáculos, genera que estos no sean efectuados en tiempo y forma. A su vez esto favorece la permanencia y las largas estadías de las personas allí internadas, muchas veces superando el tiempo estimado de internación según el motivo de ingreso.

Si bien la atención médica y de enfermería es muy adecuada, y lo mismo puede decirse de la alimentación, el contexto edilicio y las condiciones de habitabilidad son muy malas, requiriendo el lugar una adecuación edilicia urgente para superar su actual situación. Asimismo, tratándose de paciente privados de libertad, la faltante del componente socioeducativo vuelve por momentos desesperante la situación de algunas de las personas alojadas.

Los boxes de aislamiento, usado para evitar la propagación de enfermedades contagiosas, deben ser reparados estructuralmente. El lugar requiere de algunas reformas edilicias básicas para hacerlo más vivible y adecuado para quienes están en proceso de recuperación sanitaria y también mejoras asistenciales ya que a la vez esos pacientes presos también deben seguir recibiendo tratamiento de rehabilitación social.



## UNIDAD N°1 PUNTA DE RIELES

### DESCRIPCIÓN:

La Unidad N° 1, conocida como “Punta de Rieles nueva” o “cárcel de participación público privado PPP” está en el barrio del mismo nombre, vecina a la Unidad N° 6, conocida ahora como “Punta de Rieles vieja”.

La capacidad locativa es de 1860 plazas; pero a ello se le agregan 100 plazas más que están destinadas para el CIDD (Centro de Ingreso, Derivación y Diagnóstico) que funciona en el mismo predio pero como otra unidad, con otro comando de dirección y es la que recibe en forma transitoria a los detenidos al ingreso al sistema o en emergencias para derivación a otras unidades previas a sus traslados.

Tiene 16 módulos cuyas celdas tienen capacidad para alojar de a cinco o de a tres internos que son identificados con las letras MB (cuatro de ellos) y ME (12 de ellos) siendo los primeros los que alojan mayor cantidad de condenados por celda respecto de los otros cuatro módulos que son para 3 internos. Además está el sector identificado como MI con dos módulos (los números 1 y 2) donde está destinado para delitos de estafa, temas de seguridad y para internos que no tienen buena convivencia según las valoraciones que han tenido y que están esperando el traslado a otra unidad. Tiene alojamientos individuales.

Los módulos se dividen en dos alas con dos pisos, cada una con un sector de igual capacidad, aproximadamente 100 plazas cada uno. Es decir, cualquiera de los módulos comparte un mismo edificio con una consola en la que se ubica la guardia, ubicada en el medio de ambos sectores. Cada módulo posee un sector multiuso en planta baja que está preparado como comedor (con mesas y sillas fijas), donde también existe una televisión y que se utiliza como lugar de estar y convivencia (ping pong, a veces un futbolito u otra actividad recreativa) una batería de duchas y baños, dos teléfonos públicos y un área de patio al aire libre. Hay dos pisos de celdas que tiene cada uno un pasillo central amplio con buena iluminación.

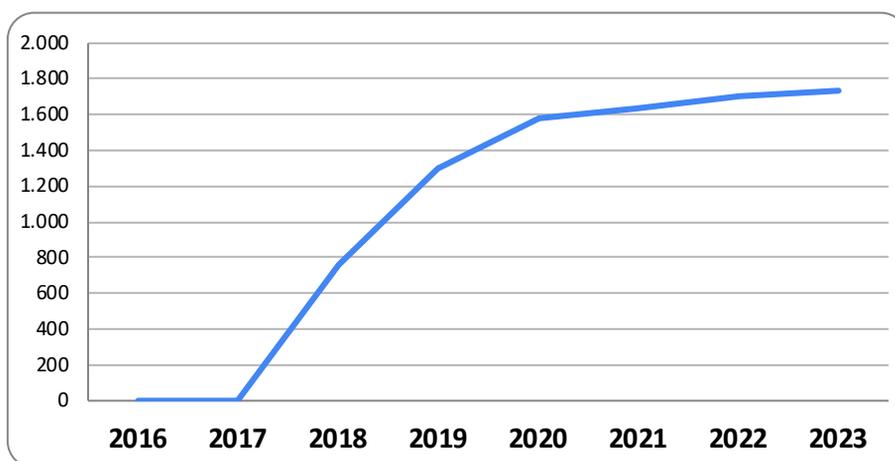
La unidad cuenta con buenas instalaciones para realizar actividades deportivas, educativas y talleres, a lo que suman salas de visitas amplias, luminosas y con un espacio al aire libre con juegos infantiles.

Para quienes ingresan, la unidad cuenta con scanner de cuerpo y bultos y las visitas se realizan únicamente los fines de semana.

Es un complejo de gran tamaño con la particularidad de incorporar la modalidad público-privada, tanto en su construcción como en su funcionamiento (mantenimiento, lavandería, cocina), reservándose al Estado las políticas de rehabilitación, convivencia y seguridad. El funcionamiento tiene un componente tecnológico que la distingue, con video cámaras, control electrónico del perímetro, consolas para apertura y control de puertas de acceso a módulos y circulación general. La alimentación y las tareas de mantenimiento corren por cuenta de la empresa que gestiona, por lo que los familiares no pueden llevar alimento salvo los que se van a consumir durante la visita. La unidad a través de la empresa privada que la gestiona ofrece desayuno almuerzo y cena. Hay un supermercado con algunos alimentos preparados o *snacks* y artículos de higiene básicos que los internos pueden adquirir con el dinero que sus familiares le depositan en una cuenta a su nombre en redes de cobranza hasta aun cierto tope mensual de gasto (en la Unidad no se maneja dinero en efectivo).

Respecto al mantenimiento, la empresa refacciona las roturas debidas al desgaste natural, por el uso de las instalaciones pero no se encarga de reparar aquello que se rompió por vandalismo. Aunque es una unidad diseñada como anti vandálica, se han registrado roturas varias las que en cantidad y gravedad varían en el tiempo según el clima de convivencia.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0	0	758	1.297	1.585	1.641	1.705	1.735

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 1.735

**Nº de internos varones:** 1.735

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 1860

**Densidad:** 93%

**Sin Condena:** 87 (5%)

**Con Condena:** 1.648 (96%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 0

**Muertes no violentas:** 1

**Total muertes:** 1

### ELEMENTOS A SEÑALAR

Las condiciones generales son buenas, con buena iluminación, ventilación, la dotación de espacios comunes y limpieza. La unidad se distingue en el contexto del sistema pues asegura alimentación sana y constante para todos, no superpoblación en las celdas, duchas con agua caliente, buenos espacios educativos, recreativos, de convivencia y de visita, puestos laborales formales para unos 120 internos, buen nivel de limpieza.

Se entregan tres comidas diarias controladas por nutricionista y de muy razonable calidad, aunque muchos internos señalan que la cantidad es poca. Pese a eso, el menú diario está por encima en su nivel de calidad del promedio de las alimentación que se sirve en el sistema. Se destaca como positiva la amplitud de los espacios comunes como

los patios que son amplios, la existencia de un campo deportivo muy amplio. Así como la existencia de una oferta educativa formal con buenas aulas.

Siendo pocas las actividades culturales se destaca el taller de talentos con una banda de muchos músicos y cantantes donde aprenden a desarrollar sus mejores habilidades.

También se debe destacar que es una de las pocas unidades que ha logrado implementar programas de tratamiento para control de agresividad, para ofensores sexuales y pensamiento prosocial (para resolución de conflictos).

Se pudieron llevar adelante reuniones de delegados con nuestra Oficina y las autoridades y que se pudo desarrollar el curso de promotores de derechos humanos llevado adelante por nuestra oficina contando con la colaboración de las autoridades de la Unidad donde participaron varios internos.

Como signo de interrogación sobre el diseño del lugar, llama la atención negativamente que los servicios comunes estén al ingreso de la Unidad por lo que para llegar a ellos los internos tienen que atravesar toda la Unidad cruzando un portón con control policial que tranca el acceso, lo que complejiza la circulación hacia los sectores de salud, cultura, educación y al polideportivo.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS PARA ENCARAR:

La Unidad N° 1 tiene una capacidad para 1.860 según su diseño original. Presenta, pese a ser una construcción reciente (apertura en 2018), problemas estructurales y de mantenimiento en algunos sectores. Se notan filtraciones de aguas servidas sobre zonas de convivencia en algunos módulos, y mal mantenimiento de varias de las duchas. Existen problemas estructurales debido al tamaño de la instalación para la gestión y el conocimiento personal de los internos y trato directo por parte de mandos medios y responsables de áreas. De anotarse que estas situaciones y otras se vienen atendiendo con creciente prontitud dado el buen desempeño y flexibilidad de la Inspección de Contrato, figura bisagra entre la parte pública y la privada para la resolución de los múltiples temas emergentes en la gestión.

Los espacios destinados para educación, cultura, deporte y visitas tienen un muy buen diseño, aunque si todos los internos que pueden teóricamente participar de las actividades lo hicieran, serían insuficientes, lo que muestra que el diseño ya incluía la previsión de una cobertura incompleta de actividades socioeducativas.

La oferta de actividades educativas, productivas, deportivas, culturales y de capacitaciones y de programas de tratamiento resulta escasa para responder a las necesidades de los internos.

Debido a diferentes factores como la carencia de docentes, o de horas docentes, falta de personal penitenciario (hay muchos funcionarios certificados), necesidad de otros espacios o imposibilidad de concretar otros emprendimientos en un sistema público-privado, una gran cantidad de personas no tiene posibilidad de realizar alguna tarea o la realiza con muy poca frecuencia.

El reclamo de un mejor acceso a los servicios de salud es reiterado, aunque en el curso de los últimos dos años es notoria la mejora y rapidez con que la policlínica atiende y resuelve los casos. Siguen existiendo serias dificultades para que se realicen las conducciones médicas externas, a pesar de lograrse las coordinaciones, fundamentalmente por falta de personal penitenciario de guardia. La unidad, pese a que presente razonables condiciones de vida, por eso mismo, por contar con una estructura de base positiva, puede y debería rendir mucho más en la estrategia nacional de rehabilitación.

Una muy buena novedad es la habilitación de la sala hospitalaria ubicada en el Sector Salud, con seis cuartos con todas las necesidades de equipamiento y atención cubiertas, incluyendo monitoreo por video cámaras desde el cuarto de guardia médico a los efectos de prevenir urgencias o incidentes. El lugar comenzó a funcionar como lugar de corta estadía y atención de baja complejidad, mejorando mucho la atención de los pre y post operatorios de todos el sistema y la atención de situaciones de salud complejas de la unidad (infecciones, cuadros que requieren seguimiento, etc.).

#### COMENTARIO GLOBAL:

Se ha mantenido el espacio de diálogo entre delegados y autoridades penitenciarias. Entendemos que debe aumentar sustantivamente la cantidad de actividades laborales y educativas y programas de tratamiento. Con las buenas condiciones materiales y espacios que ofrece la unidad, la misma está llamada a aumentar su actividad de rehabilitación, siendo necesaria una proactiva actitud hacia la comunidad de su equipo orientador a los efectos de lograr más convenios de trabajo con instituciones socio educativas, de atención de adicciones, de deporte y cultura, ya que las características del lugar ameritan un mayor nivel de actividades y oportunidades que haga la convivencia en el lugar una plataforma de encuentro con oportunidades de tratamiento reales y tangibles. Asimismo, para superar la sensación de anonimato al recorrer la unidad percibimos a veces que existe sobre la situación de cada interno –estos es, las autoridades deben conocer la realidad de cada interno a los efectos de que tengan acciones concretas que sean de utilidad para su rehabilitación- es claro que la unidad debe utilizar la formulación de Planes Individuales de Tratamiento como los señalado en las “Reglas Mandela” para que cada interno no sea un número más sino un auténtico proyecto de vida en libertad, teniendo la preparación del egreso como norte desde el primer día de la internación.

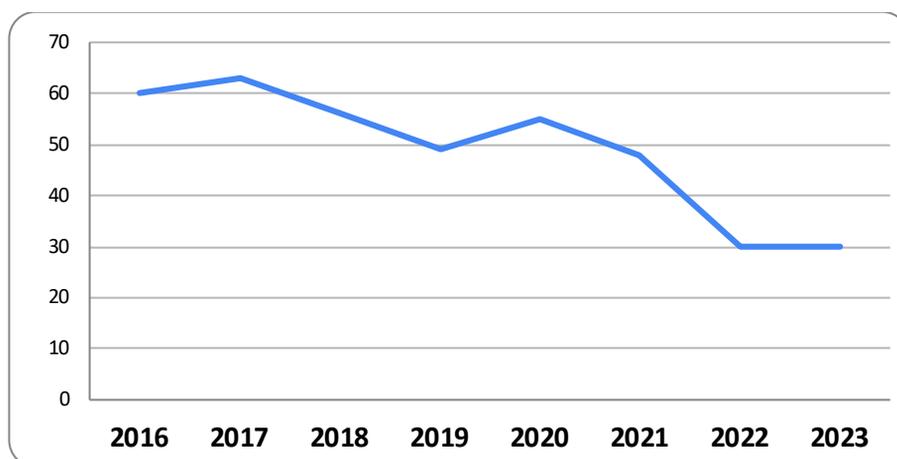


## UNIDAD N° 2 CHACRA LIBERTAD

### Descripción

Es una unidad con el modelo de “cárcel abierta” preconizada entre otros por el penalista argentino Elías Neuman. Se encuentra ubicada sobre la Ruta 1 y vecina a la cárcel de Libertad. Tiene una singular estructura, con habitaciones dispuestas en torno a un gran espacio central, lo que genera un espacio sumamente amigable para la población. En años anteriores estaba unificada administrativamente con la chacra de Canelones pero actualmente funciona como una unidad independiente.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
60	63	56	49	55	48	30	30

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 30

**Nº de internos varones:** 29

**Nº de internas mujeres:** 1

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 72

**Densidad:** 41%

**Sin Condena:** 0 (0%)

**Penados:** 30 (100%)

**Muertes en custodia:** 0

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

## **Elementos para señalar**

Tiene muy buenas posibilidades de trabajo para internos que no requieran de medidas de seguridad. Todos los internos trabajan en actividades rurales y algunos casos en producción de alimentos y algunas otras tareas. La rutina es de tareas agrícolas por la mañana y actividades educativas por la tarde.

## **Principales problemas a encarar**

Sigue existiendo cupos disponibles en esta unidad, lo que es un elemento llamativo en un contexto de hacinamiento general. En 2022 se cambió la reglamentación existente para poder acceder a una internación en este régimen, lo que abre la posibilidad de más postulantes. Además, siendo probable que buena parte de los internos no salga de allí a dedicarse a tareas rurales, la unidad también debe incorporar líneas fuertes de trabajo en actividades orientadas al mundo laboral urbano, pudiendo fortalecerse también lo referido a las industrias y tecnologías del mundo rural y la producción agropecuaria.

## **Comentario global**

Se trata de un modelo de trabajo que ofrece un muy buen marco de convivencia y muy buenas oportunidades de actividad laboral y rehabilitación. Sería muy buena cosa aumentar los internos que acceden a partir del trabajo técnico de selección y de progresividad del sistema.



## UNIDAD N°3 – PENAL DE LIBERTAD

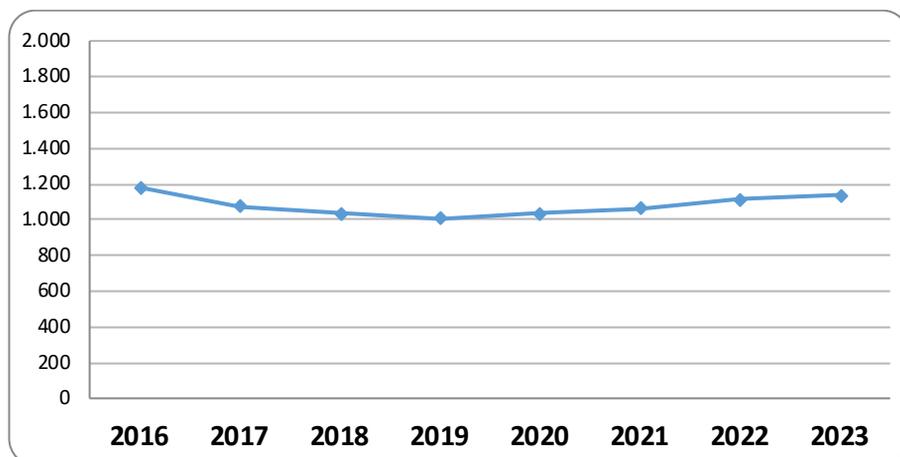
### DESCRIPCIÓN:

Es un macro penal, se trata de una cárcel de máxima seguridad. Está ubicada a tres kilómetros de la ciudad de Libertad en el departamento de San José. Fue inaugurada en el año 1972. Alberga a presos provenientes de todo el país. Se compone de cuatro sectores: El Celdario 1 de grandes dimensiones y construido en 5 pisos, el Celdario 2 conocido como La Piedra, se trata de 2 plantas físicas que se encuentran ubicadas frente al Celdario 1, el sector “Barracas” es un sector abierto con pabellones colectivos y espacios verdes, las personas alojadas allí realizan alguna actividad, ya sea de estudio o comisión laboral. Hay un sector de “Contenedores”, previsto para alojar a aquellas personas que esperan extradición a su país de origen (“presos administrativos”) y también para personas trans.

Al ingresar a la unidad luego de pasar el sector Revisoría, está la Casa Comando en donde se encuentra la oficina del Director y Subdirectores de la unidad así como otras oficinas administrativas.

La unidad cuenta con un centro de salud de ASSE que se encuentra ubicado a los fondos de la cárcel (en lo que fuera una mazmorra de castigo durante la dictadura militar 1975-85 y reciclada como centro de salud en el período 2010-2015 con varios consultorios y salas). La vigilancia perimetral está bajo la órbita del Ministerio de Defensa.

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.180	1.075	1.033	1.004	1.034	1.062	1.116	1.138

## DATOS BÁSICOS

**N° de internos:** 1.138

**N° de internos varones:** 1.135      **N° de internas mujeres:** 0

**N° de internas mujeres trans:** 3

**N° de internas embarazadas:** 0      **N° de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 1.250      **Densidad:** 98%

**Sin Condena:** 80 (7%)      **Con Condena:** 1.058 (93%)

## Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 10

**Homicidios:** 7

**Suicidios:** 3

**Muertes no violentas:** 1

**Total muertes:** 11

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR:

Estamos ante una rémora de otras épocas. Es una cárcel de grandes dimensiones y como tal totalmente contraindicada para cualquier tipo de actividad de rehabilitación. Las posibilidades de circulación son pésimas, el edificio central no tiene aulas, debiendo usarse algunas celdas a esos efectos. Tampoco hay zonas previstas para talleres o actividades socioeducativas de algún tipo. El perfil de la población refiere a personas que han cometido delitos graves y muy graves y que se enfrentan a penas muy largas. Las amenazas y extorsiones, las deudas contraídas por problemas de consumo y los conflictos son habituales entre los internos. Es una unidad con serias carencias de operadores penitenciarios y de personal técnico, lo que ocasiona que la permanencia en este lugar agrave el deterioro y las carencias que puedan tener las personas que allí se alojan. La falta de personal técnico hace que sea prácticamente imposible el desarrollo de programas de tratamiento con miras a una reinserción social positiva.

Las condiciones de habitabilidad siguen siendo muy malas aunque la densidad está muy por debajo del promedio nacional, o sea no tiene hacinamiento ni superpoblación en las celdas. La población ha aumentado poco en estos últimos años, manteniéndose constante en el entorno de las mil personas privadas de libertad ya que se entiende que es la magnitud manejable de internos con los perfiles antes señalados. Las celdas, en general, están habitadas por una o no más de dos personas. Conviven muchas horas al día con escasa o nula actividad ni salidas al patio (una hora una o dos veces por semana). Es una constante el encierro y la falta de propuestas y actividades socioeducativas, culturales, deportivas y de recreación.

La Dirección y la subdirección Operativa tienen un rol central en el funcionamiento de esta unidad siendo quienes intervienen en los aspectos de convivencia o cuando se genera algún conflicto. La subdirección técnica realiza esfuerzos para generar oportunidades tanto educativas como laborales, aunque aún su presencia sigue siendo muy débil y escasa. Se han dictado talleres del MEC de arte y expresión, serigrafía en sector de Barracas y a través de un convenio con Antel se creó un Espacio de Inclusión Digital. También actividades deportivas focalizadas y no sistemáticas con docentes de INR y externos.

Al ser un penal alejado de la zona metropolitana y con muchas personas provenientes del interior del país, los internos casi no reciben visitas, ya que sus familiares carecen de los recursos económicos necesarios para poder trasladarse hasta allí. Otro problema que

enfrentan las visitas es el miedo a ser agredidos durante la misma. Los internos cuentan con acceso a teléfono.

En 2023 quedó pronto a inaugurar el sector Universitario, lo que facilitará la tarea a los internos que hayan llegado a ese nivel educativo. Aproximadamente 20 personas privadas de libertad cursan distintas carreras universitarias en esta unidad.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR:

El lugar está condicionado por la estructura edilicia totalmente inapropiada y negativa para la convivencia y la rehabilitación. Si se suma la falta de personal operativo, de seguridad y técnico, y la dura historia institucional del lugar, el resultado es un espacio muy poco propicio para la rehabilitación. Si bien la unidad no registra los niveles de hacinamiento de otras unidades, la convivencia entre los internos es mala. La violencia se expresa en las escasas salidas al patio y en los días de visita. Las personas allí internadas no tienen oportunidades de socializar o relacionarse positivamente con otros, por lo que la reclusión es un deterioro claro en sus capacidades relacionales y el aumento de su violencia y sus vulnerabilidades de salud mental. Es importante y necesario poder contar con la presencia de referentes en cada sector que cumplan un rol educativo y que puedan tener un trato directo y personalizado con los internos. La unidad no cuenta con programas sociales, programa de tratamiento en general y de adicciones en particular. La atención en salud y especialmente en salud mental es deficiente e insuficiente. Si bien las tensiones subsisten, las muertes en el lugar han bajado, lo que no quiere decir que haya aumentado la buena convivencia y rehabilitación, pero refleja el esfuerzo de sus responsables por evitar lo extremo y la negación final de todas las posibilidades de recuperación. La atenuación de la violencia parece vincularse a las pocas actividades existentes, al encierro y a que muchos internos optan por ni siquiera bajar al patio para evitar agresiones, todo lo cual configura un contexto poco alentador de futuro. Se hace imperioso contar con planes individuales de trabajo que posibiliten actuar sobre patologías y problemas específicos para reducir la vulnerabilidad psico-socio penal de las personas privadas de libertad.

#### COMENTARIO GLOBAL

La unidad no reúne mínimas condiciones para cumplir con su finalidad socioeducativa y de integración social, tal como está establecido por las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas (Reglas Mandela) y la

Constitución de la República. Se hace imprescindible que la unidad cuente con los recursos humanos y económicos que apoyen y fomenten los espacios programáticos que permitan desarrollar el trabajo técnico, para lograr que descendan los niveles de conflictividad imperantes en este centro y que posibilite a los internos generar cambios profundos en sus conductas y comportamientos delictivos.

La estructura edilicia del penal –ausencia de aulas, talleres, espacio de trabajo técnico, recreación y socialización- lo condena a ser un lugar esperpéntico que simboliza los lados oscuros que el sistema penitenciario todavía mantiene. El cierre del penal y el alojamiento de personas presas en un centro con programas de rehabilitación intensivos para casos con penas largas y trayectorias complejas será, algún día, señal de que la cultura de derechos humanos en Uruguay ha dado un salto cualitativo.



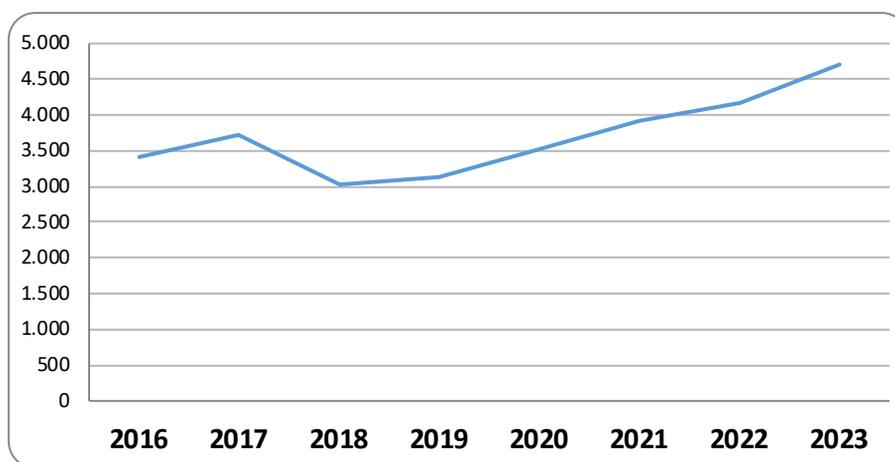
## UNIDAD Nº 4 (COMCAR)

### DESCRIPCIÓN:

Es la cárcel con mayor población penitenciaria del país, se encuentra ubicada en el departamento de Montevideo, más precisamente en la localidad de Santiago Vázquez. Está organizada en 5 subunidades integradas por los siguientes módulos: Subunidad 4A (módulo 8 – Preventivas), Subunidad 4B (módulos 10 y 11), Subunidad 4C (módulos 4, 5 y 6), Subunidad 4D (módulos 1, 2 y 3 ) y Subunidad 4E (módulos 7 y 9 y Pre Egreso). En el predio hay una cancha de fútbol y una de rugby, un espacio religioso ecuménico, una huerta, una plaza con paneles de fotografías del circuito “A cielo abierto” de la Intendencia de Montevideo.

Dentro del predio también se encuentran dos comunidades educativas, un centro de salud de ASSE, una capilla ecuménica, una cocina central – economato y el edificio donde se encuentra la oficina del Director y Subdirectores, además de otras oficinas. La vigilancia perimetral se encuentra a cargo del Ejército Nacional, Ministerio de Defensa.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
3.421	3.719	3.027	3.124	3.522	3.928	4.177	4.706

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 4.706

**Nº de internos varones:** 4.691

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº de internas mujeres trans:** 15

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 3.667

**Densidad:** 128%

**Sin Condena:** 471 (10%)

**Con Condena:** 4.235 (90%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 14

**Homicidios:** 10

**Suicidios:** 3

**Accidentales:** 1

**Muertes no violentas:** 5

**Total muertes:** 19

### Promedio anual de la población de las subunidades del Comcar

SUBUNIDADES DEL COMCAR	PERFIL INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD	PROMEDIO ANUAL DE POBLACIÓN	% DE POBLACIÓN RESPECTO A LA UNIDAD
Unidad 4A (M8)	Preventivas	400	8 %
Unidad 4B (M10 y M11)	Seguridad Máxima	1.393	30 %
Unidad 4C (M4, M5 y M6)	Seguridad Media	1.467	31 %
Unidad 4D (M1, M2 y M3)	Seguridad Media	1.147	24 %
Unidad 4E (M7, M9 y Preegreso)	Mínima Seguridad	322	7 %
<b>Total Unidad N° 4</b>		<b>4.706</b>	<b>100 %</b>

### ELEMENTOS A SEÑALAR:

Cada subunidad cuenta con un director y 3 subdirectores (técnico, administrativo y operativo) siguiendo el modelo de la dirección nacional de INR. A su vez la Unidad 4 tiene un comando general con un director y tres subdirectores (técnico, administrativo y operativo).

Con una población reclusa que bordea las 5.000 personas, es una cárcel más grande que muchos poblados del territorio nacional. La actitud del equipo de dirección es de apertura hacia propuestas externas, ya sea institucionales o de sociedad civil, lo que permite que se generen diversas actividades que ayudan a dar cobertura con algunas actividades a internos a los cuales no llegan opciones para llenar su día.

Es notorio que la mayoría de los internos llegan desde situaciones de gran pobreza o indigencia, lo que se ve en las carencias de sus efectos personales y vestimenta. Unos 40% de los internos no recibe visitas regularmente ni paquetes con alimentos o insumos personales, lo que da cuenta no solo de su vulnerabilidad social sino también de la necesidad de políticas de asistencia directa para ellos y sus familias para que puedan tratar de salir de condiciones de vida de extrema pobreza material y vincular.

La unidad ha logrado una buena coordinación entre las diversas sub unidades, lo que ha mejorado la resolución de situaciones individuales y generado una cierta unicidad de criterio para el manejo de la gestión. La sensación que queda –y duele- es que con el compromiso y el conocimiento acumulado de los diversos mandos y funcionarios que tienen compromiso integral con la tarea, se obtendrían resultados mucho mejores si se contara con al menos algunos recursos más –ya sea logísticos, materiales o humanos- lo que desespera pues la realidad presente podría ser mucho mejor de lo que es, pero también obliga y desafía a seguir trabajando institucionalmente para lograr recursos.

Nuestra Oficina mantiene periódicas reuniones con el comando de dirección (con el Coordinador del complejo y su equipo) y con los directores de las diversas sub unidades, siendo notorio el esfuerzo que realizan y la creatividad que deben desarrollar para con tan pocos recursos evitar daños mayores a la vida de las personas.

Las condiciones edilicias siguen siendo en general muy malas, presentando la mayoría gran deterioro. También existen carencias de diseño original, como es la falta de buenos espacios comunes, recreativos o de convivencia dentro de la mayoría de los módulos. El número de funcionarios y personal técnico resulta insuficiente, esto dificulta el despliegue de actividades tanto socioeducativas como laborales. Son frecuentes en la unidad los problemas de convivencia entre internos, con agresiones a terceros o autoagresiones. Esto hace que cuando estas personas son sancionadas permanezcan varios días en calabozos esperando realojo o traslado.

En la unidad funciona una oficina de MIDES que atiende un cupo acotado de internos con al menos 6 meses restantes para egresar del sistema. Se trata de una muy buena iniciativa que debe crecer, aunque aún abarca a una escasa cantidad de internos.

El incendio ocurrido en el Módulo 4 en diciembre de 2023, con seis muertos como saldo, marcó un hito que muestra los resultados extremos que puede provocar la falta de programas y actividades, el hacinamiento, vivir en condiciones de alerta permanente y tensión, la carencia de técnicos funcionarios para sostener un contexto socioeducativo rico en el día a día.

La realidad de la unidad, aunque en la mayoría de sus módulos y para la mayoría de la población tiene niveles insatisfactorios de rehabilitación y de condiciones materiales y sociales de convivencia, es heterogénea.

La muy notable matriz generada con la creación del Polo Industrial en los Módulos 7 y 9, luego del 2010, se mantiene, siendo una referencia indudable de innovación y de buena práctica, ya que allí los internos trabajan, acceden a un espacio socioeducativo con biblioteca capacitación, talleres y formaciones, y tienen una buena convivencia en esos módulos que tienen una estructura no carcelario, con espacios comunes y salas compartidas durante buena parte del día. Además se suma allí un nivel de trabajo productivo, incluso con empresas instaladas, que generan un clima fabril y de trabajo responsable similar al que se puede esperar en un trabajo industrial o comercial en el mundo exterior.

Los dos Polos Educativos, uno para los módulos que están hacia la entrada del complejo y otro para los módulos de mayor seguridad, son al igual que el Polo Industrial auténticos pulmones de normalidad para el lugar: buenas aulas, espacios donde estudiar y dialogar o pasar un rato de camaradería entre clase y clase, biblioteca, salas de reuniones, espacios deportivos y de taller, contrastan con el hacinamiento de buena parte de los módulos.

Son destacables los avances logrados en el Módulo 8, que hoy aloja presos preventivos, donde han mejorado las condiciones de reclusión y el clima de convivencia, con actividades deportivas y educativas impulsadas con gran esfuerzo por los funcionarios allí destacados, estableciéndose también un régimen mínimo de patio, que durante años no existió.

Siguen siendo malas las condiciones de convivencia en varios módulos (módulos 3, 4, 5, 10 y 11), donde miles de personas no acceden al tratamiento penitenciario y socioeducativo que requieren. El aumento constante de población hace que los despliegues que se realizan de actividades, de mecanismos de acceso a patio, de generación de actividades, se vean anulados por ese desborde poblacional que tiene múltiples efectos negativos y frustrantes: más violencia, hacinamiento, imposibilidad de

cubrir las necesidades de todos, movimientos de población, traslados, inconstancia de las actividades y los logros.

#### PROBLEMAS PRINCIPALES A ENCARAR:

La falta de personal en general es desesperante y asfixiante para los responsables del lugar y de quien trabajan en el mismo, ya que esa carencia enlentece o anula las posibilidades de rehabilitación: bloquea la generación de buena convivencia, impide conocer la realidad de cada interno, dificulta el traslado de internos a actividades de rehabilitación o socioeducativas. Es difícil encontrar palabras para el desborde extremo que allí se vive y la desesperación de quienes intentan generar rehabilitación. Quizás es suficiente ejemplificar que hay módulos con más de 800 internos y que tienen tan solo un puñado de funcionarios para atenderlos, quedando algunos días y en algunas horas no más de 4 ó 5 funcionarios.

Las distintas subunidades requieren ser fortalecidas con recursos humanos y materiales para poder implementar y desarrollar programas de tratamientos que redunden en una mejor convivencia entre internos.

La alimentación es uno de los temas a mejorar. El estudio realizado junto a la Escuela de Nutrición de UDELAR marcó pautas para una urgente modernización para volver digna la alimentación de cientos de personas allí alojadas. El incremento en la cantidad de personas alojadas en la unidad no va acompañado de un incremento proporcional en los insumos vinculados a la alimentación. La distribución de la comida se hace a través de rústicos carros sin normas de higiene alimentario.

Otra gran carencia del sistema es la grave falta de asistencia al consumo problemático de sustancias que tienen muchos internos. Se hace imperioso un fuerte trabajo en conjunto entre ASSE e INR a los efectos de implementar programas integrales de tratamiento que alcancen a la mayor cantidad de internos posible.

#### Comentario global:

El impacto de lo que ocurre en COMCAR en todo el sistema es evidente. Es una Unidad cárcel estratégica para el sistema penitenciario, donde se encuentra uno cada 3,5 presos del sistema, ubicada a tan solo 20 km de Montevideo, sigue siendo llamativo la falta de recursos humanos, logísticos, administrativos y operativos que tiene. El compromiso y el esfuerzo de su equipo de dirección así como de sus funcionarios deben ser apoyados y reforzados, ya que la señales de agotamiento son claras. Es muy meritoria la acción de

los equipos de dirección de las diversas sub unidades ya que sostienen una población penitenciaria que supera muy largamente lo razonable y lo somete a una presión enorme e, incluso, a un riesgo personal jurídico y de salud evidente, todo lo cual debe ser cambiado en el marco de una transformación del sistema general y en particular de esta cárcel emblemática.

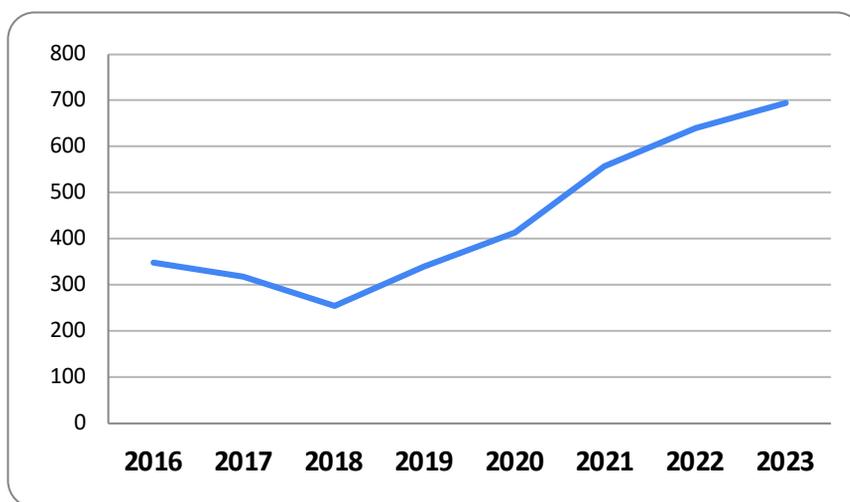


## UNIDAD N° 5 CENTRO METROPOLITANO FEMENINO (COLÓN)

### DESCRIPCIÓN

Se ubica en el barrio Colón de Montevideo en las instalaciones del ex hospital Musto, recicladas en 2001 y transformadas en centro para personas privadas de libertad para varones y desde el año 2011 exclusivamente para mujeres. Tiene cuatro pisos amplios, tres de los cuales están destinados a alojamientos, 1°, 2° y 3°, una planta baja en la que hay talleres, el servicio médico, la oficina de guardia y áreas de mantenimiento; en el último piso se han ubicado las oficinas para el personal. En el predio hay dos canchas abiertas y un área cerrada destinada a gimnasio, huerta, invernáculo, peluquería, carpintería, taller de costura así como partes de la construcción edilicia sin culminar y sin uso. El área educativa está ubicada en el primer y segundo piso de la unidad (educación primaria, secundaria, terciaria y educación no formal). Cuenta con patios al aire libre y un espacio al aire libre donde se realizan actividades productivas. Tiene trece sectores de alojamiento distribuidos en los tres pisos del ala Este y Oeste. En el año 2022 se comenzaron las obras de reparación de un espacio que se proyecta sea utilizado como sector de pre-egreso.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
349	318	255	338	412	558	642	695

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internas:** 695

**Nº de internos varones:** 0

**Nº de internas mujeres:** 689

**Nº de internos varones trans:** 5

**Nº de internas mujeres trans:** 1

**Nº de internas embarazadas:** 3

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 413

**Densidad:** 169%

**Sin Condena:** 49 (7%)

**Con Condena:** 646 (93%)

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas:** 2

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 2

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 2

### ELEMENTOS PARA SEÑALAR:

Siendo las mujeres siempre una parte acotada de la población penitenciaria, uno de los elementos llamativos de los últimos años es que el ritmo de crecimiento de la población femenina es más acelerado que el de los hombres, llegando a duplicar o triplicar esa velocidad de crecimiento. Parece claro que eso muestra el desarrollo de estrategias de supervivencia de mujeres en el tráfico de sustancias ilegales, en contextos de alta vulnerabilidad y en muchos casos en situaciones de manipulación o explotación masculina sobre ellas. El aumento de la población femenina a nivel nacional que se presenta desde el año 2019, continuó incrementándose llegando nuevamente a un máximo histórico de mujeres alojadas en el territorio nacional, siendo más de la mitad de ellas alojadas en la Unidad nº5 de Montevideo. El aumento de población no se acompañó de la ampliación de espacios ni creación de nuevas plazas por lo que todos los sectores (salvo el 5to nivel) presentaron hacinamiento lo que repercute directamente en la calidad de vida, en las posibilidades de tratamiento y en cuestiones programáticas de las personas allí alojadas como del personal a cargo.

Continuó la experiencia de años anteriores de Barrido Inclusivo de la Intendencia de Montevideo en convenio con organizaciones de la sociedad civil dirigida a mujeres jefas de hogar con personas a cargo, habiendo en dicho programa un cupo para mujeres privadas de libertad y liberadas recientemente. También el acuerdo de trabajo con

SACEEM que integra a mujeres en el ámbito laboral fuera de la unidad y que pueden continuar en dicho empleo luego de su libertad, siendo una muy buena práctica para trabajar el proceso de reintegración social.

Continuaron los trabajos en Polo industrial (mantenimiento y construcción), carpintería, taller de costura, huerta, panadería y cocina, así como las tareas de mantenimiento y limpieza del predio de la unidad.

La actividad educativa formal y no formal es accesible para mujeres de varios sectores de alojamiento, siendo un desafío la integración de las alojadas en sectores de seguridad o en preventiva.

Cabe destacar la presencia del Departamento de Género y Diversidad del INR quienes desarrollaron durante el año varias actividades culturales, talleres temáticos e intervenciones en distintos sectores de alojamiento dirigidos a la población general y población trans alojada en la unidad (mujeres y varones). También se incorporó su presencia de forma semanal, contando con un espacio físico para el abordaje de situaciones y seguimiento individual de mujeres y funcionariado del INR, sumado al relevamiento que realizan en los distintos sectores sobre las condiciones de alojamiento y convivencia articulando con el comando de la unidad. Es sumamente positiva la presencia y las intervenciones que realizan con la población en esta y otras unidades del país, lo que refuerza y complementa las carencias en las intervenciones técnicas presentes en la Unidad 5, aportando además articulaciones con otros actores como con la Intendencia de Montevideo (Asesoría para la igualdad) y la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de libertad en la que participan varias organizaciones de la sociedad civil y la academia.

Se destacan los constantes esfuerzos realizados por el comando de la Unidad para realizar el mantenimiento y reparación de los sectores de alojamiento, siendo un desafío mantener las condiciones edilicias de forma adecuada con los problemas estructurales que presenta el edificio sumado a la superpoblación. Asimismo cabe mencionar las reuniones de delegadas realizadas e impulsadas por la Oficina del Comisionado las que se lograron realizar de forma sistemática con frecuencia quincenal, generando un espacio de diálogo con las internas apoyando su rol como delegadas y en el diálogo con las autoridades tanto de la unidad como del servicio de salud. Estas instancias son valoradas positivamente por las internas y desde el comando de la Unidad son utilizadas en ocasiones para intercambiar con las internas o brindar información de su interés.

En agosto se culminaron las obras realizadas por internos del Polo industrial de la Unidad n°4 en conjunto con internas del Polo de unidad n°5 y se inauguró el sector para mujeres que se encuentran próximas al egreso y que realizan actividades educativas y laborales (SET), contando el mismo con 50 plazas. La apertura del mismo colaboró en el descongestionamiento de algunos sectores, siendo además una experiencia positiva para trabajar la etapa de pre-egreso.

La presentación de un habeas corpus por una de las organizaciones sindicales de operadores y funcionarios policiales obtuvo una sentencia que ordenó varios cambios positivos en la ubicación de las internas y en acciones de mantenimiento del lugar.

En diciembre se inauguró un sector de estudio y trabajo (SET) para internas alojadas en el 4to nivel como método de bajar el hacinamiento de dicho sector.

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

La unidad cuenta con 13 sectores de alojamiento siendo la mayoría de ellos de media o máxima seguridad. En todos los sectores, sean de mínima o máxima seguridad, se observa la carencia de personal de forma cotidiana para realizar las acciones básicas de control y acompañamiento a la población en las distintas actividades y para cubrir las necesidades, por ejemplo de acceso a servicios médicos. En este sentido cabe mencionar que en los sectores clasificados como de máxima confianza (o mínima seguridad) también se han visto afectados por la superpoblación y por la falta de operadores penitenciarios que son los que supervisan dichos sectores. A pesar de ser un problema de toda la unidad, la atención médica y psicológica de las internas presenta dificultades en el acceso sobre todo en los sectores más “cerrados” (3° oeste y 3° este, 4to nivel, 5to nivel, preventivas primarias y reincidentes). En el mes de diciembre se instaló una guardia entre el 4° y 5° nivel que colabora en mejorar el acceso siendo aún insuficiente la atención de la población alojada en dichos sectores. La situación del 5° nivel fue relevada a mediados de año por la Oficina del Comisionado y el MNP (INDDHH), observándose la situación crítica de este sector y presentándose un informe con recomendaciones<sup>1</sup> al respecto las que fueron implementadas parcialmente. Entre las

---

<sup>1</sup> Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informeconjunto\\_MNP-CPP\\_saludmentalU5.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informeconjunto_MNP-CPP_saludmentalU5.pdf)

medidas se destaca como buena práctica la presencia del servicio médico en el 5to nivel, donde se instaló nuevamente el espacio de policlínica.

El gran índice de ausentismo que hay en la unidad produce que haya necesidades de las internas que no pueden cubrirse adecuadamente, tal como sucede con el acceso a distintos servicios médicos: salud mental, control diario de diabetes, extracciones de sangre, atención en policlínica, controles ginecológicos, entrega de medicación en boca, etc. La falta de personal produce problemas en el acceso a dichos servicios ya que las internas siempre deben concurrir acompañadas por funcionarios policiales u operadores según donde se encuentren alojadas. Asimismo la falta de custodia y de móviles limita diariamente las conducciones a servicios médicos externos lo que repercute en la correcta atención en salud y tratamiento de las mujeres frente a diversas patologías. Por otra parte el ausentismo produce la sobrecarga del personal presente que se ve exigido de cubrir el trabajo con menos recursos humanos de los que se requieren para acompañar la privación de libertad.

La falta de técnicos también constituye una dificultad en la atención y realización de trámites de la unidad.

Tal como se ha señalado anteriormente al tratarse de la unidad femenina de máxima seguridad del país se alojan mujeres de todo el territorio, siendo la lejanía de sus lugares de origen y de sus redes vinculares una condición desfavorable para transitar su privación de libertad. Los trámites de traslados suelen presentar demoras en el proceso y resolución, sumándose a esto que en varios casos las mujeres son trasladadas al interior y retornan al poco tiempo a la Unidad nº5 por sanciones de distinta magnitud, lo que produce constantemente la concentración de las situaciones más complejas en la misma unidad metropolitana.

Todos los sectores de alojamiento se categorizan en base a criterios de seguridad y también vinculados con la progresividad de las internas en relación a las actividades que realizan, existiendo también dos sectores destinados para prisión preventiva (primarias y reincidentes). En los sectores de “regresividad” (también llamados de mayor seguridad) continúan habiendo grandes carencias de actividades que se suman a muchas horas de encierro, siendo en algunos casos el encierro permanente sin salida al patio ni acceso a ninguna actividad, con una escasa o casi nula intervención técnica en relación a las problemáticas que suceden allí. De esta forma el sector 3º oeste, 4to y el 5to nivel presentan frecuentemente situaciones de violencia entre internas y de autolesiones

constituyéndose en los sectores que concentran las mujeres que no pueden permanecer en otros lugares de la unidad lo que requiere de mayor intervención de la que posee actualmente. La mayoría de las situaciones se resuelven desde el área de reclusión con poca intervención técnica y con ausencia de programas de tratamiento. Debido al aumento de la población de mujeres alojadas la situación de las personas en prisión preventiva la posibilidad de realizar actividades y salir al patio se vuelve cada vez más dificultosa. Esto ya ha sido reseñado en el informe anual de 2021 y pese a los esfuerzos que pudo haber realizado la unidad no se ven resultados notorios.

Es destacable la atención que el comando de dirección ha dado a la delicada situación del 5° nivel, un sector lejano a los circuitos habituales de convivencia y de la guardia, usado para casos complejos o sanciones, lo que durante muchos años llevó a que el lugar además de inhóspito no tuviera asistencia regular para los difíciles casos que debía alojar. Por un lado, la habilitación de una policlínica de salud mental de ASSE en el piso ha acercado la atención sanitaria, se mejoró el régimen de salida al patio y se reforzó la presencia de personal femenino para atender la cotidianeidad. El lugar es uno de los puntos complejos del sistema, ya que revela la falta de atención en salud mental que en general afecta a todo el sistema. Ninguna de las internas realiza tareas educativas ni laborales (excepto la limpieza del sector) y al momento de salida al patio -dentro del mismo sector y bajo techo- tienen posibilidad de realizar llamadas telefónicas desde el teléfono cabinero. Estas salidas de la celda se realizan por alas y por celdas para evitar conflictos.

Tal como se planteó en informes anteriores, la unidad se ve desbordada por las situaciones de salud mental que debe atender y que no son adecuadas para atender en un establecimiento penitenciario sino propias de un servicio especializado en ello. Las internas que padecen trastornos de salud mental en muchas ocasiones se encuentran en régimen de encierro durante períodos de tiempo prolongados y con escasas posibilidades de tratamiento. Se considera fundamental elaborar pautas y estrategias para trabajar con esta población.

Las respuestas que brinda la Unidad a estas situaciones que se derivan al 5to nivel en muchos casos son producto de la escasez de políticas públicas que tiene el sistema penitenciario para los casos más complejos, aspecto en que ASSE debe asumir a plenitud sus obligaciones como prestador de salud. Esta situación se agrava en la población femenina por haber menos espacios de reclusión que para varones, lo que determina menos opciones alternativas dentro del propio sistema.

El lugar donde está ubicado, su régimen de vida, la escasez de tarea socioeducativa y de planes individuales de tratamiento hacen que en este espacio no sea posible la realización de procesos favorables.

Cabe mencionar que los problemas vinculados al consumo de drogas es un punto de urgente atención ya que a pesar de haber experiencias positivas de intervención, la complejidad de la temática y la cantidad de personas que atraviesan problemas de consumo excede ampliamente las respuestas que existen actualmente. Como indicador de este punto se puede observar el gran número de mujeres alojadas en el 3º oeste y en el 5to nivel por problemas de “deudas” o cuestiones vinculadas al consumo que tuvieron como consecuencia la imposibilidad de encontrarse alojadas en otros sectores de convivencia por riesgo de ser lastimadas o por haber sufrido agresiones en los mismos.

Sigue sin contarse con un centro de diagnóstico y derivación femenino lo que termina agregando una tarea más a la Unidad que funciona como puerta de entrada y también de regresión de muchos de los procesos del interior del país.

Pese a las reparaciones que se realizan continuamente de forma parcial, los problemas edilicios estructurales se vieron notablemente afectados por el aumento de población.

## COMENTARIO GLOBAL

La unidad desde 2022 viene avanzando en la gestión penitenciaria, dando un lugar importante al diálogo con las internas y a atender sus planteos, en el entendido de que las carencias físicas y de personal en el lugar son una fuerte condicionante para un contexto socioeducativo favorable. Muchas situaciones de tensión pudieron ser zanjadas mediante reuniones con las internas y las autoridades del lugar, las que además están transmitiendo adecuadamente a los funcionarios el objetivo rehabilitador que debe cumplir la privación de libertad. En 2023 este proceso siguió, siendo visible que se reforzaron las intervenciones externas, lo que dio lugar a actividades recreativas, deportivas, educativas y culturales que además de aportar al desarrollo personal permiten aliviar las carencias estructurales del lugar. La atención de las mujeres dentro del sistema penitenciario requiere el diseño de una reforma global así como contar con otra u otras unidades alineadas a lo que indica la perspectiva de género y de derechos humanos en el siglo XXI, por lo que desde la Oficina del Comisionado Parlamentario se

ha recomendado la creación de una Sub Dirección Nacional Técnica para Mujeres en el INR. Se valora especialmente la tarea que realiza el Departamento de Género de INR intentando que la perspectiva de género se aplique en todas las áreas de la Unidad y visualizando la situación de la reclusión femenina como un todo.

Es imprescindible el trabajo interinstitucional en el abordaje de las situaciones complejas de salud mental, siendo necesario considerar que los lugares de contención no deberían ser de idénticas características que los alojamientos destinados a sanciones graves o problemas de seguridad, lo que requiere de un diseño y trabajo constante en la atención de estas situaciones.

Se debería considerar la posibilidad de reabrir establecimientos carcelarios para mujeres en los departamentos en los que no existen, lo que posibilitaría que las mujeres privadas de libertad estén en centros más cercanos a su domicilio familiar (tal como se establece en la Regla Mandela 59), favoreciendo el mantenimiento de los vínculos a través de las visitas y además se contribuiría a reducir la sobrepoblación que tiene la unidad. También debería tenerse en cuenta la importancia de que las unidades no superen las 500 plazas.

Asimismo es necesario que exista un centro de diagnóstico y derivación para mujeres y algún espacio destinado a mujeres con trastornos de salud mental atendido por personal médico especializado tal como existe para varones.

Si se tienen presentes las Reglas Mandela, las Reglas de Bangkok y el mandato de educación y prevención del delito del art. 26 de la Constitución, se entiende que la cobertura con actividades de rehabilitación y tratamiento todavía son parciales en la Unidad No. 5, aunque es notorio que el equipo de Dirección trabaja con ahínco, incorpora actividades con proactividad y mantiene una gestión penitenciaria basada en el diálogo y en la resolución de los problemas emergentes, tanto los que provienen de la convivencia como los generados por una infraestructura obsoleta.

Es una buena noticia el anuncio de que está pronto a concretarse el proceso de construcción de una unidad para mujeres en Punta de Rieles, como ampliación del contrato de participación público privado de la Unidad No 1, que la misma contará con un módulo de pre egreso y que también tendrá un sector especial para población trans.



## *Unidad N° 6 “Punta de Rieles”*

### DESCRIPCIÓN:

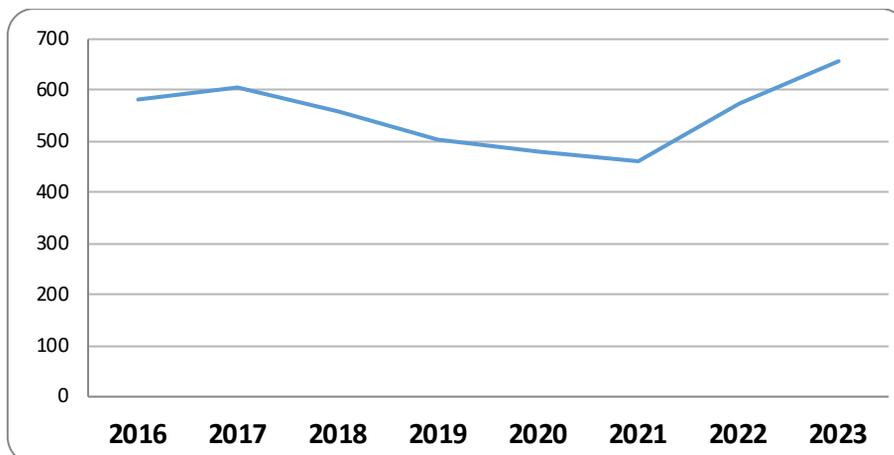
Una unidad con historia muy variada, comenzó como lugar de retiro y capacitación de la Orden Jesuita de la Iglesia Católica, luego fue centro religioso de mujeres, siendo adquirido por el Ministerio del Interior en 1968, utilizándose inicialmente para personas detenidas por medidas de seguridad. Luego durante la dictadura militar 1973-1985 fue centro de detención para mujeres, pasando por el lugar unas 700 de ellas. Hoy es un sitio de memoria con las señales simbólicas frente al edificio central que lo indican y llaman a la reflexión. La Unidad se encuentra en la zona de Punta de Rieles, en Montevideo.

Los alojamientos constan de un edificio de tres pisos con 6 sectores —donde se alojan personas con delitos de violencia doméstica, sexuales y exfuncionarios policiales— y 10 barracas con capacidad para 50 personas cada una. En las barracas los internos están distribuidos según su situación procesal, personal o penitenciaria, teniendo los ingresos un alojamiento especial en la barraca dos en la que tienen que permanecer por varios días hasta que se realicen las evaluaciones correspondientes, en la tres se alojan exclusivamente estudiantes universitarios, en la diez familiares de funcionarios policiales, en la once personas con más de 55 años de edad, las personas con las demás situaciones se alojan en las otras barracas.

El predio cuenta con canchas, gimnasio, espacios educativos y emprendimientos.

La característica que distingue a la unidad es su régimen abierto y su alto número de actividades laborales, socioeducativas y de emprendimientos.

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
581	604	560	503	479	461	573	657

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos: 657**

**Nº de internos varones: 657**

**Nº de internas mujeres: 0**

**Nº de internas embarazadas: 0**

**Nº de niños/as: 0**

**Capacidad Nominal: 747**

**Densidad: 88%**

**Sin Condena: 7 (3%)**

**Con Condena: 650 (97%)**

## Muertes en custodia

**Muertes violentas: 0**

**Homicidios: 0**

**Suicidios: 0**

**Muertes no violentas: 2**

**Total muertes: 2**

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR:

Debe subrayarse que la unidad sigue siendo fiel al modelo de rehabilitación que la hizo conocida como la “cárcel comunidad” o “cárcel pueblo”, cuando en especial desde 2012 desarrolló un modelo de intervención basado en una fuerte atención técnica de los internos, tratamientos, captación de las aptitudes y vocaciones pro sociales de los internos, diálogo permanente con ellos, encuadre y liderazgo pedagógico de la dirección de la unidad, variedad de actividades sociales, productivas y culturales, generación de un clima similar al de un barrio o pequeño pueblo con espacios comunes de deporte, esparcimiento, cultura, religión y socialización, apertura a la comunidad y fuerte presencia de organizaciones externas de todo tipo desplegando actividades. La unidad concitó la atención de expertos de muchas partes del mundo y también de medios de prensa internacionales como la Voz de Alemania, Radio y Tv de Holanda, la BBC de Londres y la Universidad de Cambridge, además de múltiples centros académicos y educativos de la región.

Cabe anotar en la bitácora operativa actual, que recicló la barraca 3 con el fin de alojar allí a los estudiantes de nivel terciario, tiene capacidad para 60 personas, cuenta con instalaciones nuevas de agua caliente, comedor de uso común y sala de estudio. Los estudiantes tienen acceso al espacio de inclusión digital donde cuentan con red wifi. Los internos tienen permitido usar teléfonos celulares. Se incentivan las actividades sociales así como las deportivas y culturales.

Se cuenta con delegados de todos los alojamientos que son elegidos en forma regular en elecciones secretas, para ello se cuenta con el apoyo de equipo de dirección que facilita el acto eleccionario.

La gestión está abocada a la rehabilitación social, laboral y cultural de los internos.

Dentro de la unidad existe un sector de progresividad inaugurado este año que se instaló en la barraca cuatro.

Se desarrollan emprendimientos productivos y para optimizar los mismos se creó una Oficina de Emprendimientos, gestionada por los propios internos que tiene por finalidad la gestión administrativa y ejecutiva. Estos emprendimientos brindan trabajo a los privados de libertad con el fin de hacer posible que adopten hábitos laborales y compromiso social y familiar.

Han trabajado funcionarios e internos capacitados en la temática de lenguaje de señas y braille para elaborar traducciones de libros infantiles para donar a instituciones educativas de niños y niñas no videntes o de baja visión.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR:

Teniendo en cuenta el buen clima de convivencia existente, están dadas las condiciones para seguir ampliando la presencia de emprendimientos socioeducativos y productos de la sociedad civil. Asimismo, la muy buena trayectoria de la unidad amerita que la infraestructura de la misma sea mejorada, adecuando espacios para la particular convivencia y circulación que tiene el lugar, por ejemplo con señalética y espacios comunes, avanzando en la misma como referencia de rehabilitación en el sistema. Es necesario que la unidad cuente con más vehículos.

#### COMENTARIO GLOBAL:

La unidad ofrece muy buenas oportunidades de rehabilitación con una gestión que está avocada al desarrollo de los internos tanto social como educativo como profesional, destacándose en particular por su área laboral y los emprendimientos productivos. El lugar ofrece oportunidades de rehabilitación y bien podría ser utilizado como referencia y ámbito de capacitación educativa para los operadores del sistema penitenciario en todos sus niveles.



## *Unidad N<sup>o</sup> 7 - Canelones*

### DESCRIPCIÓN:

Está ubicado en la Ruta 107 Km 23.500 casi Ruta 11 esto es en las afuera de la ciudad de Canelones.

Ingresando al predio hacia la izquierda hay una edificación donde se encuentran las oficinas de la dirección, subdirección operativa, subdirección técnica, comedor de oficiales, oficina jurídica, de redención de la pena. Y más hacia la izquierda está la cocina del establecimiento con la cámara frigorífica.

De frente se encuentra la oficina de entrada y portón principal y a la derecha es el ingreso para la Unidad donde hay una edificación para el control de acceso al establecimiento con detector de metales y escáner de objetos, sala de registro o inspección de la visita y 3 salas pequeñas que sirven para entrevistas.

Una vez atravesado el portón de la guardia hacia la izquierda se encuentra la subdirección técnica con el sector educativo y en forma contigua se encuentran siete aulas y una pequeña biblioteca.

Luego de entrar al establecimiento propiamente dicho hay un espacio de distribución hacia el que convergen los diversos sectores. Desde ese espacio, luego de traspasar el gran portón de la entrada, mirando de frente se encuentra el Módulo 1 compuesto de 16 pabellones que se distribuyen en 3 plantas. Hacia atrás de dicho módulo se encuentra un espacio abierto recreativo con juegos para niños y bancos para los días de visita, un amplio salón para visitas, una huerta, una bloquera, dos talleres, uno de carpintería.

Atrás encontramos una cancha de fútbol. En la zona lateral izquierda de ese módulo hay un área educativa, con varios salones para clase, donde hay dos nuevos construidos por los propios internos. Por el otro lado, o sea en el lateral derecho, está la panadería, un salón para actividad religiosa que por momentos cumple la función de espacio de usos múltiples, y varios salones pequeños para talleres o algunas actividades productivas.

Tomando del espacio de distribución hacia la derecha, a 25 metros está el Módulo 2.

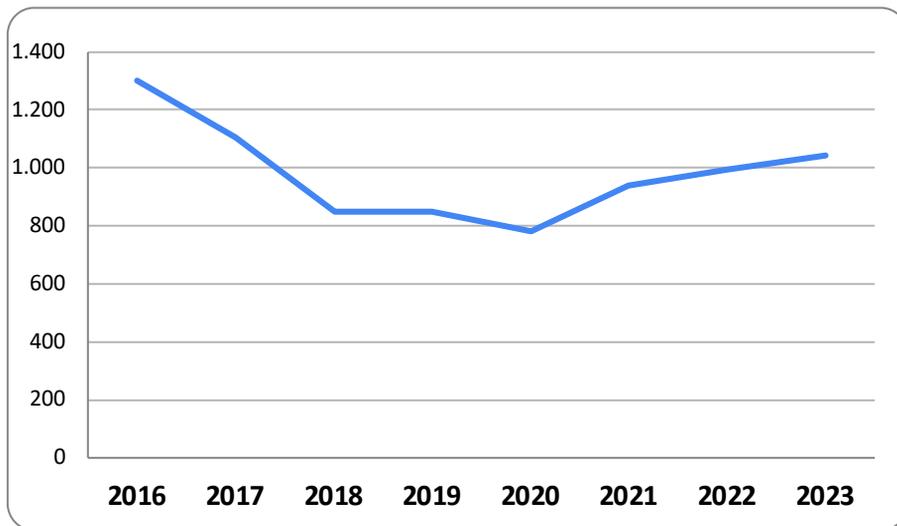
Tiene un corredor central y a sus costados tiene cuatro sectores identificados como A, B, C y D, a lo que se suma antes de entrar a ese corredor el sector E. Los primeros sectores tienen una planchada o patio general (techado y sin vista al exterior), en torno al cual hay celdas en la planta baja y otra en planta alta a las que se accede por una

escalera de hierro. El estado general de esas planchadas denota la superpoblación y es evidente el descuido general, es notoria la falta de higiene y mantenimiento, y el panorama, que puede variar levemente según los días, es deprimente y desangelado. También antes de ingresar hay una policlínica para toda esa área. El sector E, que esta antes de entrar al celdario general, alojó internos con tuberculosis hace un tiempo y ahora es usado como un pabellón de seguridad o de estadía de emergencia.

Al final del celdario general se encuentra un patio abierto, con alambrado y puestos de vigilancia, con espacio para actividad deportiva.

Por otra parte, hacia el fondo terreno de la unidad, detrás del Módulo 1, se encuentra el sector Barracas, que es el alojamiento de máxima progresividad compuesta por 7 pabellones (uno de ellos utilizado para los pacientes con tuberculosis, algunos provenientes de otras unidades). Tienen espacio verde separados entre sí por tejidos o malla de alambre y a su vez los separa en el medio una cancha de fútbol.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.302	1.108	852	847	782	941	994	1.047

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 1.047

**Nº de internos varones:** 1.047      **Nº de internas mujeres:** 0

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

**Capacidad Nominal:** 834      **Densidad:** 125%

**Sin Condena:** 10 (1%)      **Con Condena:** 1.037 (99%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 2

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 1

**Accidentales:** 1

**Muertes no violentas:** 1

**Total muertes:** 3

### ELEMENTOS PARA SEÑALAR:

La Unidad padece hacinamiento y esa una de las expresiones más severas de la altísima prisionización del sistema penal. La disminución de personal educativo dificulta el acceso a los cupos y a las actividades. Es destacable como en condiciones de grandes carencias, el personal del área técnica realiza un gran esfuerzo para lograr la captación de los internos a los cupos educativos disponibles.

En 2023 se consolidó la actitud de apertura y diálogo de la dirección de la unidad, la que con una actitud realista enfrenta un contexto muy adverso que desborda lo razonable.

Esta actitud ha permitido implementar acciones de la sociedad civil (por ejemplo la positiva actividad de la organización Nada Crece a la Sombra), con varias áreas de la Comuna Canaria (Intendencia de Canelones) y los talleres de derechos humanos impulsados por nuestra Oficina. Los delegados de los internos juegan así un importante rol de transmisión de planteos y son una forma de expresión de las diversas situaciones que generan tensión y angustia dada la compleja convivencia. Es importante remarcar que después de años, se pudo solucionar el tema del abastecimiento del agua hacia los distintos módulos de la unidad, realizándose obras que han permitido superar los angustiantes cortes de agua que ocurrían sobre todo en verano.

Se concretaron diversos proyectos coordinados por la subdirección técnica de la Unidad, entre ellos: Dispositivo tratamiento de adicciones con la ONG “ Nada crece a la sombra”, dos cuadrillas de mantenimiento para Hogar de Ancianos y Escuela N° 1 del departamento, cursos de carpintería, huerta, sanitaria y peluquería con ampliación de cursos de INEFOP, lo que si bien es todavía insuficiente señala un camino que debe ser ampliado.

Las condiciones extremas de vida en el sector B del Celdario 2 llevaron a la presentación de un *habeas corpus* por parte de nuestra Oficina, por el cual se ordenaron varias medidas que impactaron positivamente en el día a día penitenciario: instalación de camas y colchones en todas las celdas, mejoras en instalaciones eléctricas y sanitarias, prohibición de alojar internos en las planchadas o patios y la aplicación obligatoria e ineludible de un régimen de patio para todos los sectores. Algunos puntos de la sentencia han sido implementados parcialmente o de manera muy acotada, en especial los referidos a la implementación de programas y capacitación laboral. De todas maneras la Oficina hace seguimiento de la implementación sostenida de la sentencia en contacto con la Justicia de Ejecución.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR:

Existe un grave problema de hacinamiento, que se agrava por la falta de actividades en algunos sectores específicos de la Unidad, especialmente vinculados al Módulo 2 Sectores A, B, C y D.

Debe lograrse que todos los internos alojados en la Unidad 7 tengan acceso a patio y a un mínimo de actividades socioeducativas. Es cíclica y crónica la falta de colchones, el desajuste en las celdas por la impactantemente excesiva cantidad de personas por celda o incluso por pabellón en los sectores más amplios del celdario 1, pero igualmente

superpoblados. La alimentación sigue siendo inadecuada en cantidad y calidad, siendo evidente que no cumple con los estándares mínimos proteicos y nutritivos.

Volvemos a señalar que la unidad carece de escáner corporal –aunque se planifica su incorporación- lo que sigue generando muchas quejas por parte de las familias de los internos y de los propios privados de libertad respecto al trato durante el ingreso para la visita. Además la inspección corporal llevada a cabo en la revisoría supone inconvenientes, mayor demora para completar el proceso de ingreso a la misma. Este tema fue recurrente en las reuniones con los delegados quienes fueron los receptores de las quejas de sus compañeros lo que se puso en conocimiento de las autoridades. Desde la Oficina se ha planteado la necesidad de tecnificar el dispositivo de ingreso de las visitas, ya que la tarea de inspección corporal significa también una tarea ingrata, desgastante y desestimulante para el personal, generándose innumerables fricciones e incidentes que podrían evitarse en beneficio de la unidad.

Es necesario recordar el problema de los internos que vienen trasladados de otras unidades o del centro de ingreso y diagnóstico que corresponden al servicio médico de ASSE que llegan sin la historia clínica: no se ha podido lograr un mecanismo institucional ágil para que la misma llegue a Sanidad Policial, que es quien lleva adelante el servicio médico de salud de la Unidad 7.

#### COMENTARIO GLOBAL:

Es destacable que se ha logrado bajar la violencia y muy especialmente las lesiones graves y las muertes, lo que debemos relacionar con la actitud pragmática y abierta de la dirección para resolver problemas. No obstante eso, las condiciones de vida son muy malas y violentas, dado los pocos espacios que tienen los internos. Siguen en el debe las escasas oportunidades educativas que ofrece la Unidad, lo que junto al hacinamiento existente constituyen un riesgo que reclama urgentes medidas de transformación o el cierre parcial de sectores para su verdadera mejoría.

El Módulo 2 debería ser clausurado o reformarse en su estructura física y procurarse un refuerzo de verdaderos programas de rehabilitación, a los efectos de poder abordar y transformar una realidad que hoy es preocupante.

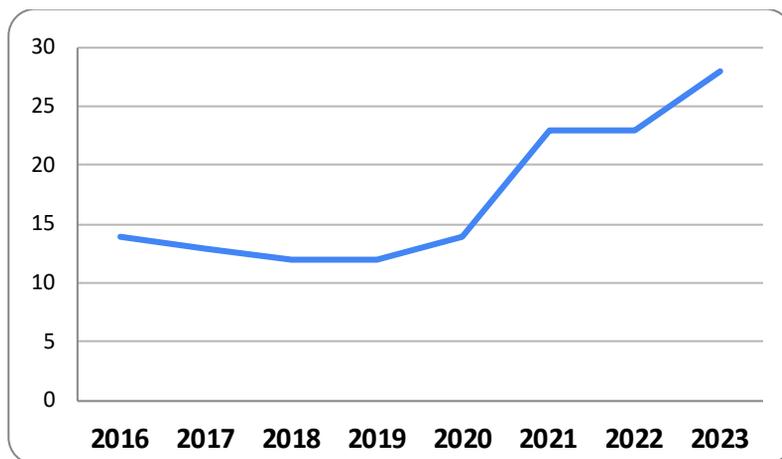


## Unidad N° 8 Domingo Arena

### Descripción

Ubicada en la calle Domingo Arena esquina Zarpadores, se encuentra esta unidad creada en 2006, utilizando lo que era una unidad militar, para alojar a militares y civiles acusados o condenados de cometer delitos graves durante la dictadura militar 1973-1985. Es una casona central, con un amplio corredor con dormitorios espaciosos y con buena iluminación a sus costados, con salones para almorzar o estar. El lugar es limpio y tiene espacios al aire libre con posibilidad de actividad productiva y ejercicio.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
14	13	12	12	14	23	23	28

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 28

**Nº de internos varones:** 28

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 24

**Densidad:** 119%

**Sin Condena:** 23 (82%)

**Con Condena:** 5 (18%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

### **Elementos para señalar**

Es una unidad pequeña, donde los internos tienen la oportunidad de tener una vida digna y con condiciones similares a un espacio hogareño individual, con posibilidad de tener en sus propios dormitorios no solo enseres de uso cotidiano o recreación sino también elementos para manualidades, artesanías y lectura o juego de mesa, todo lo cual es positivo. La población ha ido aumentando pero sin alterar la condición de una cárcel de manejo sencillo y cotidianidad tranquila, donde buena parte de los internos superan largamente los 60 años de edad. Hay espacios comunes bien equipados y posibilidades de trabajo en huerta o taller. La unidad funciona muy ordenadamente y no se han registrado incidentes de entidad, aunque el aumento de la población puede tensionar la convivencia.

### **Principales problemas a encarar**

La atención sanitaria, dada la singularidad de la población que está referida a un momento histórico específico y está separada de la población general del sistema, está a cargo de Sanidad Militar, teniendo como referencia al Hospital Militar, aunque hay internos que pueden tener cobertura mutual. Si bien la atención médica es muy correcta, la edad de los internos muestra la carencia del sistema general, donde habitualmente se aloja una población menor de los 40 años.

### **Comentario global**

Es evidente que se trata de una unidad penitenciaria diferenciada del resto por la población que aloja y su vinculación a un período de historia relativamente reciente. No hay dudas que la unidad ha ofrecido un alojamiento digno que cumple su función de manera acorde a las normas nacionales e internacionales.

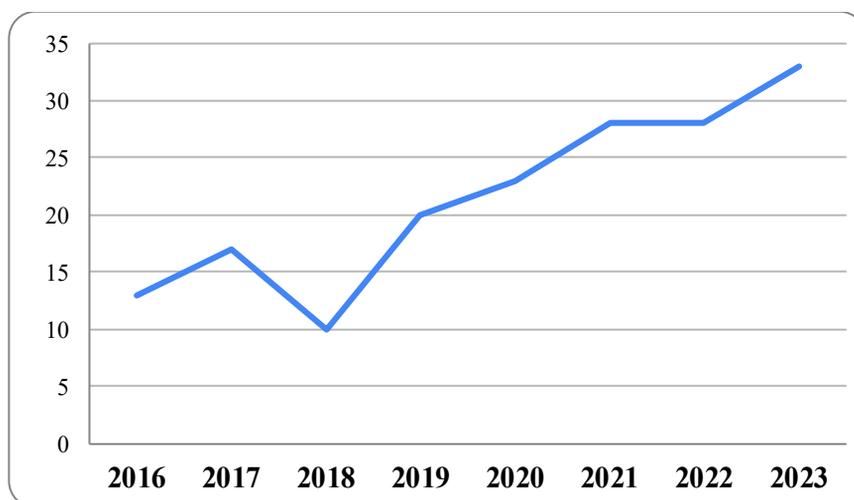


## Unidad Nº 9 Mujeres con hijos

### DESCRIPCIÓN

Desde el año 2016 la Unidad para mujeres que conviven con sus hijos está ubicada en el mismo edificio donde funciona la Unidad 5 en el barrio Colón –Montevideo–, siendo unidades autónomas y con acceso independiente. El frente de la unidad tiene un espacio verde con juegos para los niños, donde éstos y las mujeres salen al exterior. Desde la instalación de las mujeres con hijos allí se utilizó la planta baja de la unidad mientras se realizaron las obras de reparación del primer y segundo piso que se finalizaron en el año 2021, permitiendo esto la inauguración de nuevos espacios de alojamiento, salones de clase, talleres, oficinas, entre otros en el año 2022 y 2023.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
13	17	10	20	23	28	28	33

## DATOS BÁSICOS

**N° de internas:** 33

**N° de internos varones:** 0      **N° de internas mujeres:** 33

**N° de internas embarazadas:** 4      **N° de niños/as:** 29

**N° de internas madres con hijos en la unidad:** 29

**Capacidad Nominal:** 42

**Densidad:** 77%

**Sin Condena:** 3 (8%)

**Con Condena:** 30 (92%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

### ELEMENTOS PARA SEÑALAR

El funcionamiento de la unidad se vio favorecido con la creación de nuevos espacios que se reconstruyeron durante el 2021 que se comenzaron a utilizar ese mismo año y durante el 2022 y 2023. El leve aumento de población también se empieza a sentir, aunque todavía el clima general y el uso de los espacios abundantes con que cuenta la unidad permite una convivencia tranquila. Con estas obras se logró la capitalización de tres de los pisos superiores del edificio central que se destinaron para la unidad n° 9, quedando en la planta baja las oficinas, la cocina y el economato, el servicio médico, salón de visitas, y la habitación conyugal; en el primer piso el alojamiento de la población y en el segundo piso los salones de educación formal y no formal, los talleres, el área laboral, el lavadero, y el espacio lúdico (donde concurren bebés y niños que sus madres necesiten en determinadas horas del día). Se construyó una sala de lactancia, un salón se acondicionó como peluquería y una biblioteca. alguna de estas obras fue realizada por mujeres que junto a funcionarios realizaron construcciones de yeso para definir los nuevos espacios. Algunas habitaciones del segundo piso continúan siendo utilizadas como depósito de materiales e insumo para reposición de algunas unidades.

La cantidad de plazas aumentó levemente con la inauguración del primer piso como alojamiento y no fue superada en ningún momento del año pese a que hubo un aumento de población en relación al año anterior. En agosto de 2023 se habilitaron algunas habitaciones de la planta baja para poder ampliar la cantidad de plazas. Para los niños de tres y cuatro años de edad se construyeron camas marineras, apuntando a que cuenten con un lugar apropiado para dormir acorde a sus edades.

La educación de los niños continuó con una buena cobertura con los acuerdos existentes con el CAPI Maino'í, el CAIF Guidaí y la concurrencia algunos niños al jardín. La concurrencia a dos centros educativos no solo responde a la necesidad de acceder a cupos para toda la población sino que apunta a que los niños se integren en distintos centros para generar así espacios de convivencia con otros pares distintos a los de la unidad donde viven y comparten la cotidianidad.

La creación y continuidad del “espacio lúdico”, a cargo de una educadora social y el apoyo de una operadora destinado a la permanencia de los bebés y niños cuando las mujeres trabajan, estudian o necesitan participar de alguna actividad, es una buena práctica en la unidad.

En relación a la participación en actividades laborales se aprecia el aumento de la actividad con la ampliación de la unidad a los pisos superiores manteniéndose las tareas de fajina de espacios comunes, cocina, economato, mantenimiento (edilicio y de espacios verdes), lavadero y la tienda de ropa. Algo que merece especial reconocimiento es la integración de cuatro mujeres en el programa Barrido Inclusivo de la Intendencia de Montevideo en convenio con la sociedad civil, lo que permitió que las mismas realicen una tarea fuera de la unidad recibiendo una remuneración por su trabajo lo que favorece el proceso de integración social.

El programa Uruguay Crece Contigo del MIDES mantuvo la continuidad en el seguimiento de situaciones acompañando el proceso de las mujeres y los niños, trabajando en coordinación con las instituciones presentes en la Unidad y realizando el seguimiento de las mujeres cuando salen en libertad para realizar las articulaciones con los equipos de territorio.

Es de destacar la presencia de DINALI que trabaja en los proceso de pre-egreso a través, concurriendo a la Unidad para asesorar a las mujeres en cuestiones relacionadas a su proceso de egreso y acompañando muchas veces luego de la salida, el proceso de reinserción social y temas vinculados a la atención de sus hijos e hijas.

También vale la pena resaltar la tarea que realiza el PAMHI (Programa de Atención a Madres con hijos o hijas y gestantes), dependiente de la subdirección nacional técnica de INR, en lo que refiere a una mirada integral y con perspectiva de género para las mujeres que conviven con hijos e hijas dentro de las unidades.

El servicio médico es atendido por una doctora de familia de lunes a viernes y brinda la atención a mujeres y niños. Esto contribuyó a una atención continua y sostenida y redujo la cantidad de conducciones a controles pediátricos y ginecológicos. En algunas situaciones se realizan coordinaciones externas por ser necesaria la atención de algún especialista, ya sea de atención pediátrica, en embarazos de alto riesgo o por diversas patologías. Se eliminó el servicio de enfermería 24 horas, dependiendo por esto del servicio médico de la vecina Unidad nº5.

Desde el año 2018 concurre una doula (asistente profesional que acompaña a las embarazadas sobre el proceso previo y posterior al parto) de forma voluntaria. La experiencia ha sido sumamente positiva para las mujeres y para la unidad que cuenta con el apoyo y el asesoramiento en este período de especial relevancia para la vida de las mujeres y los bebés recién nacidos. En sus visitas han realizado talleres de temáticas vinculadas a la preparación del nacimiento, salud sexual y reproductiva para toda la población. También en instancias que las mujeres no cuentan con referentes afectivos que la acompañen durante la hospitalización para el parto, la doula ha realizado acompañamientos en este proceso.

Se destaca la apertura de la dirección de la unidad a trabajar de forma articulada con actores externos, participando de mesas interinstitucionales y generando vínculos con organizaciones vinculadas al género y la infancia. Es notorio también que se ha avanzado en realizar planes personalizados para las internas y sus hijos e hijas, probablemente fruto de la acumulación institucional y técnica que ha ido logrando la Unidad. Es notorio que la dirección realiza un seguimiento personalizado de las internas y de su realidad social externa.

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

A pesar de la cobertura del servicio médico con una doctora de familia de lunes a viernes, el servicio de enfermería y emergencia durante las 24 horas y los fines de semana se realiza en la Unidad N° 5, lo que ha generado problemas debido a que personal del servicio médico de la Unidad N° 5 ha entendido que no le corresponde

atender a dicha población dando a veces respuestas que generaron inquietud en las internas.

La habilitación de habitaciones del 3º piso oeste en la Unidad 5, implicó el contacto directo de la cárcel femenina lindera con el espacio delantero del área destinada a madres con hijos donde salen de forma diaria al patio. Se ha registrado en reiteradas oportunidades la caída de medicación psiquiátrica en el patio, siendo un riesgo para la salud de los niños. Hasta el momento no se han suscitado otros problemas como consecuencia del contacto, sin embargo, se entiende que sería conveniente evitar el mismo entre la población de ambos servicios, teniendo en cuenta las características que las diferencian y hacen necesaria su total independencia.

Los problemas estructurales del edificio que comparten la Unidad nº5 y Unidad nº9, junto al aumento de la población de la primera, han afectado notoriamente el correcto funcionamiento de ambas por la saturación de los servicios de luz y agua. La sobrecarga en el consumo y los problemas de mantenimiento de las instalaciones, tuvieron como consecuencia la recurrencia de cortes de luz y de agua, los que fueron atendidos por ambas direcciones y subsanados a la brevedad mediante distintas estrategias y reparaciones puntuales. La ocupación del 3er piso oeste por población de la Unidad nº5, produjo filtraciones de agua en la Unidad nº9, siendo éste un elemento más que señala lo inadecuado de compartir el edificio con la utilización de sectores que estén en contacto.

Es necesario continuar la implementación de emprendimientos productivos debido a que las tareas laborales se reducen a las de limpieza, mantenimiento y cocina, siendo limitadas las posibilidades de realizar formación en oficios que acompañen el proceso de reinserción social.

La convivencia de todas las mujeres en un único sector de alojamiento implica la falta de alternativas frente a los problemas de convivencia. Dado el aumento de población femenina en agosto del año 2023 se habilitaron 12 plazas en la planta baja de la Unidad siendo utilizadas en situaciones especiales. De todas formas en aquellos casos que las mujeres son sancionadas por algún motivo grave o por cúmulo de sanciones, son trasladadas en algunas oportunidades a la Unidad Nº 5 sin sus hijos, o trasladadas con sus hijos a unidades del interior. La actuación en estas situaciones continúa siendo un desafío para armonizar las reglamentaciones vigentes con el interés superior de niños y niñas. Tampoco existen espacios separados para las mujeres en prisión preventiva tal como lo establece la normativa, ya que en muchas ocasiones la unidad funciona como

centro de ingreso cuando la mujer ya tiene la disposición judicial de ingresar con su hijo/a.

Hasta el momento continúan sin existir lugares para realizar un régimen de progresividad (paulatina mejora del régimen de vida y hábitat con grados crecientes de libertad y autonomías pensando en el egreso), aunque con la inauguración del primer piso se implementó el alojamiento en las habitaciones que son más pequeñas (compartidas entre menos personas) y con baño adentro como un estímulo de progresividad.

## COMENTARIO GLOBAL

La reforma e inauguración de nuevos espacios se entiende como un aspecto favorable para el mejor funcionamiento y gestión de la Unidad, sin embargo el edificio es de difícil mantenimiento y reparación, siendo un problema que sea compartido con la Unidad n°5 por las consecuencias que esto genera.

Se considera necesario evaluar el realojo de mujeres con hijos en sitios de otras características, que podrían ser locales de pequeñas dimensiones, adaptados para la crianza en un marco amigable para los niños y niñas, que contemple a su vez la seguridad. La Unidad aporta un marco de contención y asistencia que se basa en un fuerte compromiso de sus funcionarios. Pese a ello, la estructura física –por su ubicación, magnitud y entorno– y el encuadre institucional, limitan las posibilidades de fomentar espacios de convivencia organizados con mayores niveles de autonomía para las mujeres que colaboren en reducir al mínimo las diferencias de la vida en prisión y la vida en libertad, tal como establece la Regla Mandela n° 5.

Más allá de que la unidad tiene muy buenas condiciones de alojamiento y un trato personalizado de las internas, sigue siendo un gran desafío pendiente para el país crear un programa de prisión domiciliaria asistida para mujeres con hijos, que han cometido delitos de poca entidad, de manera que puedan responder penalmente pero en un proceso integrado con la comunidad y que no implique la institucionalización de bebés y niños. Asimismo, este desafío se enmarca en otro: generar alternativas a la alta prisionización de las mujeres, la cual crece a mayor velocidad aún que la de los hombres, pese a ser en general delitos de menor entidad y vinculados a situaciones de extrema necesidad y el uso de formas de supervivencia que terminan en el terreno penal.

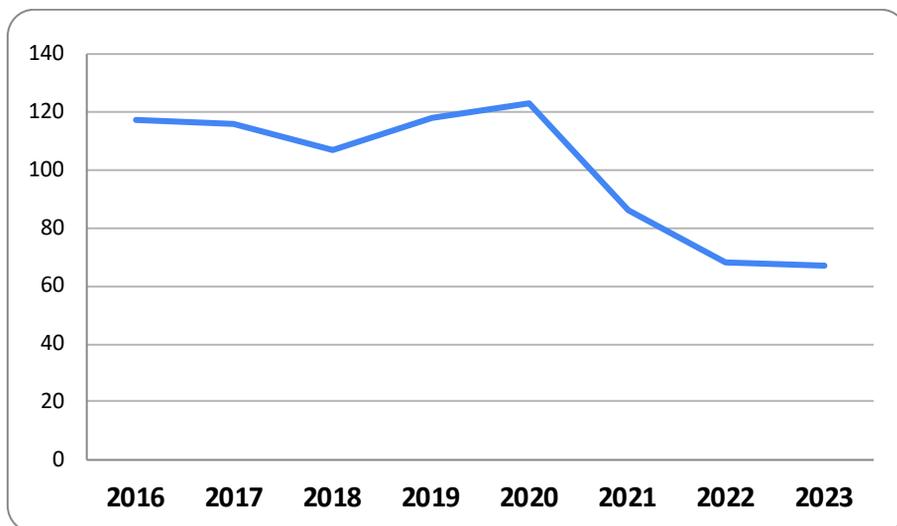


## Unidad N° 10, Juan Soler

### DESCRIPCIÓN

Es una unidad penitenciario de ideal tamaño –su poca población permite un trabajo personalizado con buenas perspectivas de rehabilitación- ubicada a unos 30 kilómetros de la ciudad de San José. Fue inaugurada en 2009, cuenta con espacios educativos y laborales, área para deportes, talleres y chacra. Se trata de una unidad con presencia de numerosas oportunidades socioeducativas. La unidad tiene muy buenas previsiones de seguridad, cerco y estructura sólida. Es un edificio de una sola planta, bien aireado e iluminado, agradable estéticamente y rodeado de campo, con celdas con buenas dimensiones, espacios comunes, canchas deportivas, talleres, centro educativo, centro informático, biblioteca, huerta.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
117	116	107	118	123	86	68	67

### Datos Básicos

**Nº de internos:** 67

**Nº de internos varones:** 67

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 124

**Densidad:** 54%

**Sin Condena:** 1 (1%)

**Con Condena:** 66 (99%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

### ELEMENTOS A SEÑALAR

Continuó la implementación del Programa de Abordaje para Jóvenes-Adultos, iniciado en 2021. Se ha consolidado una dirección orientada al trabajo de rehabilitación, con atención personalizada, trato directo con los internos, contacto con la familia y lazos de cooperación con la cercana comunidad de San José. El perfil de la población, es de riesgo de reincidencia medio a bajo, y también de riesgo bajo de daños a terceros, según la evaluación que se hace mediante la herramienta OSYS, escala de riesgo internacional que se aplica cuando las personas ingresan al sistema penitenciario. El 90 % de los internos fueron derivados desde ese Centro de Ingreso Diagnóstico y Derivación. Se trata que cada interno tenga un Plan Individual de Trabajo, llevado a cabo por la sub dirección técnica de la Unidad. Todos los internos trabajan y estudian o reciben algún tipo de capacitación.

Hay una muy buena oferta de actividades socio educativas, recreativas y culturales: educación sexual, prevención en salud, talleres de la técnica denominada de “Pensamiento Pro Social” para resolución de conflictos, Plan Sembrando y acciones de alimentación saludable. También se desarrollan cursos desde el dispositivo de Educantel y cursos universitarios con tutores de UDELAR. También registramos propuestas de trabajo y capacitación: bloquera, herrería, carpintería, panadería, huerta y gallinero. En lo que respecta al abordaje del consumo problemático de sustancias se coordinaron talleres a cargo de Narcóticos Anónimos. Existe un buen clima de convivencia, mayormente sin incidentes violentos.

## PROBLEMAS A ENCARAR

La unidad suele tener abundantes cupos disponibles. El hecho de que un centro con oportunidades laborales y educativas tenga tantas plazas libres en un sistema penitenciario con sobrepoblación evidencia la necesidad de hacer un análisis del funcionamiento global del sistema, ya que existen cientos de jóvenes necesitados de espacios de rehabilitación. Una explicación de la poca población que llega a estas unidades con buen funcionamiento, y que es totalmente comprensible querer preservar, es la falta de equipos técnicos y de educadores que puedan seleccionar y postular internos para esas unidades de buenas condiciones.

## COMENTARIO GLOBAL

La unidad cuenta con muy buenas posibilidades para el tratamiento y la rehabilitación. El equipo de dirección ha logrado implementar una propuesta alentadora. La evaluación de la misma desde la perspectiva del objetivo de contar con un Programa de Adultos Jóvenes dentro del sistema penitenciario, es una tarea necesaria para seguir avanzando en la consolidación de buenas prácticas como la de Juan Soler. También es necesario para analizar y en todo caso mostrar el efecto que un centro con una propuesta densa de actividades tiene sobre la reincidencia. Completar los cupos de la unidad indicaría un mejor aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas. Se trata de una buena práctica a consolidar y multiplicar.



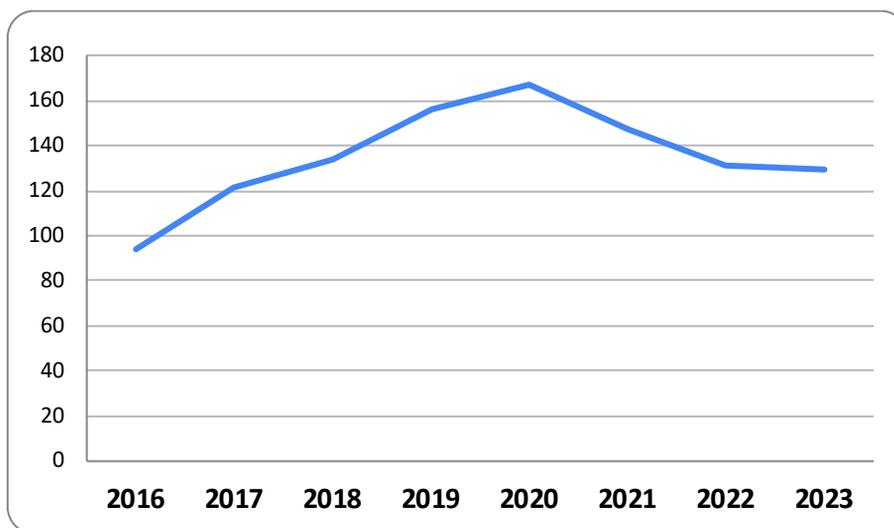
## Unidad 11 Cañitas (Río Negro)

### DESCRIPCIÓN:

Se encuentra sobre la ruta a pocos kilómetros de la ciudad de Fray Bentos. Es una unidad de seguridad media-baja, sin cerco perimetral. Cuenta con 18 hectáreas para actividades productivas pero las instalaciones son precarias y muchos pabellones presentan frágiles estructuras físicas, aunque se han realizado refacciones que han mejorado la estructura edilicia general.

A los módulos y pabellones centrales se suman otros más alejados y una serie de 3 pequeñas casas también destinadas a alojar personas privadas de libertad; estas casas funcionan en régimen de “cárcel abierta”.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
94	121	134	157	167	147	131	129

## Datos Básicos

**Nº de internos:** 129

**Nº de internos varones:** 116

**Nº de internas mujeres:** 13

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 120

**Densidad:** 107%

**Sin Condena:** 14 (10%)

**Con Condena:** 117 (90%)

## Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 2

**Total muertes:** 2

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR:

La infraestructura edilicia ha recibido mejoras recientes, aunque sin reforzar la cantidad de plazas o la estructura general, se ha mejorado el estado general y algunas carencias evidentes en baños, filtraciones en los techos de las diferentes zonas destinadas a habitación y la precariedad de la instalación eléctrica. Se instaló un generador que abastece pabellones y guardia ante la eventualidad de cortes de luz.

Asimismo, se han refaccionado las paredes disminuyendo humedades y mejorando su apariencia estética, se han impermeabilizado los techos (el 70% es de chapa). También se han hecho esfuerzos para mejorar la potabilización del agua realizando análisis de los pozos semi-surgentes.

Desde 2021 se registraron logros en la producción agrícola lo que redundó en mejoras en la calidad de la alimentación. En 2022 y 2023 también se siguieron profundizando estos logros lo que además sirvió para abastecer a otras unidades del país y colaborar con Hogar de Ancianos, Mides, Intendencia Municipal de Río Negro (comedor municipal) y hospital local, lo que constituye una buena práctica referenciable.

Se destaca que una cantidad relevante (en torno al 75%) de la población tiene plaza laboral en huerta y chacra. Otra de los emprendimientos destacables es la ladrillera que llegó a una producción de 10 mil ladrillos. Esto contribuyó a mejorar la calidad edilicia de la Unidad y colaborar con el propio INR, la Jefatura de Policía departamental y el destacamento de bomberos, siendo más allá de lo material y el trabajo generado, una señal institucional muy interesante hacia la comunidad. Estas colaboraciones con la comunidad refuerzan los lazos entre “el adentro y el afuera” resultando en beneficios para la interacción social y la integración de las personas privadas de libertad en la comunidad.

El sector albañilería y la herrería también dan impulso a las mejoras edilicias y ha permitido colaborar con otras instituciones como se hizo con la confección de escaleras para MSP y otras obras para la Alcaldía de Young. También se cuenta con carpintería y se fabrica compost.

En lo que respecta a las actividades educativas se destaca que gracias a la conexión a internet se han podido capacitar varios internos en el aula informática utilizando el Espacio de Inclusión Digital. A modo de ejemplo se puede mencionar que 45 personas privadas de libertad se capacitaron como Operador PC básico y avanzado y Marketing Digital, además de las clásicas actividades de Primaria y Secundaria y 2 personas participando de clases en Utec.

El pabellón femenino fue mejorado en 2021 y durante 2022 se procuró que las mujeres además de las actividades educativas formales (primaria y secundaria) pudieran participar también de actividades no formales y de las comisiones laborales de cocina, verdulería, huerta, costura. Respecto a la atención de salud de las mujeres todas están con controles de Papanicolau y mamografía al día. El pabellón femenino se encuentra lindero a otras áreas pero con ingreso independiente y espacio al aire libre separado. Se trata por lo tanto de una Unidad que aloja población masculina y femenina (no se alojan madres con hijos e hijas en esta Unidad) y no hubo ninguna mujer en etapa de gestación durante 2022.

Si bien la separación edilicia entre la población masculina y femenina es muy clara en la estructura del lugar, debe siempre recordarse que unidades mixtas requieren de equipo técnico sólido para su sustentabilidad.

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

Sigue siendo necesario contar con un equipo técnico que pueda dar respuesta a las necesidades de la unidad. También es necesario reforzar el área de la salud. Hay una población numerosa mayor a los 60 años, lo que requiere de atención sanitaria específica.

Solamente con equipos técnicos se pueden implementar programas de tratamiento que colaboren con la rehabilitación según el perfil de esta unidad, que tiene muchos casos de delitos vinculados a la sexualidad y las relaciones familiares. Particularmente, el programa PCAS que realiza el INR para ofensores sexuales, debería tener especial despliegue en la unidad.

Por otra parte, la ubicación de la Unidad sobre la ruta y la ausencia de cerco perimetral al estilo de otras unidades con garitas también determina que algunas personas privadas de libertad del departamento no puedan cumplir allí su condena por la escasa seguridad ante el riesgo de fugas, por lo que medidas adicionales de seguridad con dispositivos tecnológicos podrían permitir recibir a otros internos si la unidad comienza a ser una referencia en la zona para delitos sexuales o de violencia interfamiliar.

Las casas ubicadas hacia el costado de los pabellones centrales son una oportunidad para alojar allí internos o internas en régimen abierto. La presencia de plazas sin llenar en los sectores de régimen más abierto, tal como sucede en chacras de varias unidades, es una característica que también se repite en esta unidad y llama a la reflexión sobre la lenta progresividad del sistema y su acotada capacidad de tratamiento, aspecto que debe ser corregido.

Asimismo, no tiene un sector de progresividad para mujeres, lo que constituye una desventaja y una desmotivación para este grupo que podría ser reparada con el uso de la infraestructura que tiene plazas libres en la unidad.

## COMENTARIO GLOBAL

La Unidad cuenta con oportunidades para facilitar la realización de muchas actividades que posibiliten buenas condiciones de rehabilitación. Las deficitarias condiciones edilicias han venido mejorándose. Es necesario que se incorporen programas adecuados al perfil etario y a los tipos de delitos de las personas allí alojadas. Han mejorado las condiciones de la población femenina y se destaca el buen vínculo y colaboración entre la cárcel y otras instituciones y organismos del departamento.



## UNIDAD 12 RIVERA (CERRO CARANCHO, Y PASO ATAQUE)

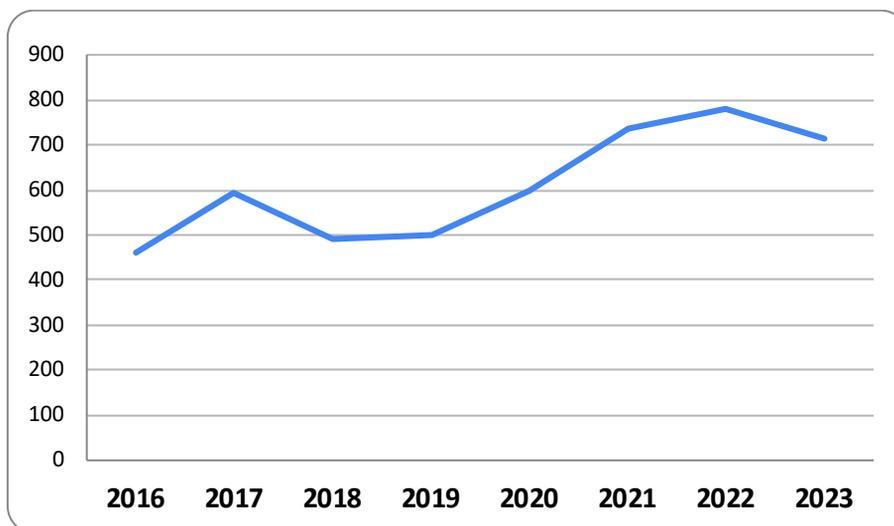
### DESCRIPCION GENERAL:

La edificación principal es un edificio de 4 pisos construido en 2011, compuesto por pabellones de 10 celdas con un espacio común cerrado, que en algunos pisos se usa como espacio de convivencia. Tiene dos amplios patios abiertos en el fondo de la planta baja. En el frente tiene otro espacio abierto que se usa como lugar de mantenimiento, depósito de materiales y huerta. Fuera del celdario principal hay un espacio de admisión con nueve celdas y patio. En la planta baja del celdario hay biblioteca, varias aulas y un espacio de uso múltiples que es básicamente un lugar de convivencia y recreación. Todos estos ámbitos se destacan por ser una construcción sólida, bien mantenida, con buena iluminación y bien aireada. La unidad tiene muy buenas características generales, por sus espacios, su luminosidad, por contar con celdas que todas tienen ventana al exterior y al corredor del celdario, lo que asegura aire y luz. El salón de visitas es muy amplio y adecuado.

La cárcel de “Cerro Carancho” tiene características propias tanto por su ubicación geográfica como por la población que alberga. En efecto, se encuentra en la frontera con Brasil lo que hace que gran número de sus internos sean extranjeros de nacionalidad brasileña que cometen delitos en Uruguay. Asimismo, por ser una unidad que tiene elementos de seguridad contundentes, como el perímetro de custodia militar y su ubicación en un lugar donde el entorno es de fácil vigilancia, es frecuente que las personas presas que son sancionadas en otras unidades sean realojados allí, percibiéndose por muchos como un lugar de castigo y seguridad, cuando en realidad el lugar en sí presente ediliciamente y por su dotación de personal, característica que lo colocan lejos de los lugares con condiciones peores o más severas.

Ahora en Paso Ataques, en la chacra, a 45 kilómetros de la capital departamental, se da la particularidad de tener un alojamiento para mujeres y otros para hombres, en edificios separados pero en el mismo predio.

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
461	594	491	502	597	735	780	714

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos: 714**

**Nº de internos varones: 681**

**Nº de internas mujeres: 32**

**Nº de internos varones trans: 1**

**Nº de internas embarazadas: 1**

**Nº de niños/as: 1**

**Nº de internas madres con hijos en la unidad: 1**

**Capacidad Nominal: 479**

**Densidad: 149%**

**Sin Condena: 64 (9%)**

**Con Condena: 650 (91%)**

### Muertes en custodia

**Muertes violentas: 0**

**Muertes no violentas: 2**

**Total muertes: 2**

## ELEMENTOS A SEÑALAR

La unidad, en particular el celdario masculino que aloja a la amplia mayoría de la población, tiene un sector de muy buena cobertura de actividades y de trabajo con los internos. Es notorio como en muchos de esos sectores, ubicado como los sectores “C”, la convivencia es buena y hay una clara progresividad. Los sectores de ingreso y de reincidentes muestran más dificultades en la convivencia, aunque existe cierta circulación progresiva, o sea personas que pasan a los sectores más abiertos luego de transitar un tiempo por las áreas de ingreso más complejas.

Es destacable que existe un régimen de patio y que aunque el mismo no es diario, todos los internos acceden al mismo varias veces por semana, que el mismo es amplio y permite actividad deportiva y se accede por unas dos horas al mismo. Las aulas son muy buenas y se han ampliado, y aunque hay una participación educativa dentro de los promedios nacionales, son necesarias más horas docentes para ampliar la oferta educativa y su pertinencia para la población y su perfil. Las actividades de taller, mantenimiento y chacra significan un importante avance para la progresividad en la unidad.

El centro de salud de ASSE es aledaño al celdario y aunque existen reclamos para una atención más rápida, el servicio tiene buena capacidad de respuesta y de coordinación con los servicios de salud externos del hospital local.

En la chacra de Paso Ataques, que tiene una casona para mujeres y otra para hombre, existe un buen clima institucional, actividades educativas y productivas abundantes y un trato personalizado, aunque el aumento de la población femenina ya está desbordando el lugar.

Aunque acotado el número, el equipo técnico de la unidad, que cuenta con psicólogo, abogada y trabajador social, realiza una tarea importante, generando actividades e informes basados en la cercanía con la gestión y la vida cotidiana del lugar. Pero son pocos para la numerosa población existente.

Son destacables las actividades culturales que se realizan, en muchos casos abriendo las puertas a organizaciones culturales del departamento, siendo muy relevante la preparación y realización anual de concursos de talentos, que movilizan a personas en áreas diversas de la expresión cultural –pintura, danza, música, teatro- muy poco usadas en el sistema penitenciario como mecanismos de promoción de derecho, lo que hace de esta experiencia una buena práctica a multiplicar. La experiencia de Rivera muestra una

buena coordinación que se ha logrado entre el INR y la Dirección Nacional de Liberados del MIDES, mejorándose mucho la comunicación de los casos a atender en el momento de la liberación y también en la orientación de internos prontos a egresar.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR:

La unidad, tanto para la atención del centro de Cerro Carancho que es su servicio más conocido (“la cárcel de Rivera”) como para Los dispositivos de chacra de Paso Ataques, uno de ellos para hombres y otro para mujeres, ubicados en el mismo predio y separados por unos 20 metros, necesita reforzar su personal técnico. El sector de mujeres, que no puede considerarse como un “anexo chacra” sino como una unidad penitenciaria integral, con una población de magnitud e incluso con mujeres con hijos, debe contar con una intervención técnica propia basada en técnicos y operadores educadores. El pedido de atención de salud mental es muy nítido, tanto en las mujeres de Paso Ataques, que en su gran mayoría tienen varios hijos fuera del establecimiento y cometieron delitos en vinculación a una situación social de gran vulnerabilidad, como de los varones de Cerro Carancho, necesitados de apoyo para administrar las facetas afectivas de la privación de libertad. Asimismo, es notorio que se necesita un trabajo hacia la comunidad con las familias y allegados de los internos, muy en particular con aquellos que son de otros departamentos y cuyas familias se afincan en el lugar. Los niveles de hacinamiento, en especial de los sectores de ingreso, están generando condiciones indignas de convivencia, las que son atenuadas por el uso del patio y la gestión de las emergencias asistenciales. No alcanza el lugar para el alojamiento digno de los internos como tampoco hay suficientes policías, operadores y técnicos para tanta población.

Una de las quejas más frecuentes que nos presentan los internos es la demora en la atención médica y que los turnos por sector no son suficientes.

La gran población que supera los límites de atención y lugar hace que no se pueda alcanzar a cubrir a toda la población con ofertas de actividades de rehabilitación.

Debe tenerse presente para la toma de medidas, que el aumento de la población ha impactado en el sector femenino de la chacra, generando un preocupante hacinamiento, donde no hay lugar adecuado para aponer las camas para los niños. Además, no existe servicio de emergencia médica que llegue hasta los servicios de Paso Ataques, siendo además un motivo de preocupación que el lugar tiene médico una vez por semana

## COMENTARIO GLOBAL:

La unidad, con una estructura edilicia, de circulación y de espacios aprovechables para lo educativo, sigue sosteniendo una oferta de oportunidades de rehabilitación que cubre parcialmente a la población. Se ven logros importantes en el trabajo en la chacra de Paso Ataques tanto para hombres como para mujeres, y en parte del celdario de Cerro Carancho. Mayores recursos humanos y una gestión más abierta a formas de participación de los internos en la gestión de proyectos, emprendimientos y algunas actividades, puede mejorar el nivel general de la propuesta.

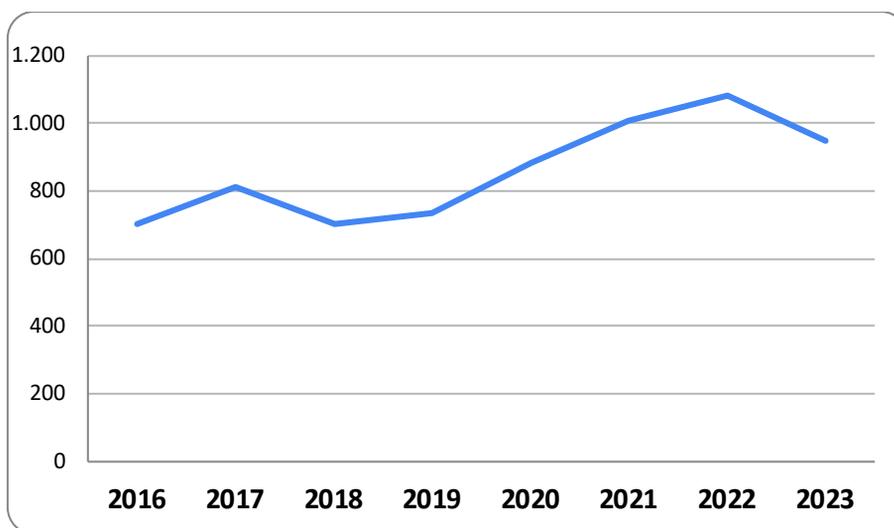


## UNIDAD Nº 13 “LAS ROSAS”, MALDONADO

### DESCRIPCIÓN

Ubicada en la ruta 39, km 12.800, en las cercanías de la ciudades de Maldonado y de San Carlos. Su acceso por un camino secundario la coloca en un lugar separado de los circuitos habituales del departamento, lo que consolida la sensación de que está “al margen” a pesar de ser una de las prisiones más grandes del país. Si bien la mayoría de las instalaciones se encuentran en un edificio de reciente construcción, modelo que se repite en varias unidades (módulo de dos pisos con corredor central, cuatro patios y sala de visitas), aún se ocupa el edificio de la vieja cárcel para alojar a las mujeres, espacios administrativos y servicio médico. Hay un área educativa con varias aulas, talleres, un patio grande y un espacio deportivo.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
703	813	703	735	883	1.007	1.083	949

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 949

**Nº de internos varones:** 875

**Nº de internas mujeres:** 73

**Nº de internos varones trans:** 1

**Nº de internas embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 653

**Densidad:** 145%

**Sin Condena:** 85 (9%)

**Con Condena:** 864 (91%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 2

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 2

**Muertes no violentas:** 1

**Total muertes:** 3

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR

La cárcel de “Las Rosas” de Maldonado está conformada por un celdario de ocho sectores de alojamiento masculino (identificados desde la letra A a la H), distribuidos en dos plantas, con un patio y un salón de visitas cada uno. En la parte externa al celdario funciona el sector 5, para internos en condiciones de pre egreso, donde el régimen de vida se desarrolla con mayor autonomía, actividades y autogestión de los internos. Desde marzo de 2021, al lado de éste funciona el sector 4 que fue proyectado para alojar a internos que tuvieran comisiones laborales y a quienes están involucrados en un programa deportivo social que lleva adelante el equipo Fénix Club de Rugby, que incluye también trabajo sobre consumos problemáticos y asistencia al egreso. También se encuentra allí, en el lateral izquierdo del edificio central de la cárcel, un sector destinado a personas mayores y con comisiones laborales externas. Además, ya en el

celdario principal de la unidad, se recomendó el cierre de los calabozos del pasillo de acceso central a los celdarios masculinos, en planta baja, por no tener condiciones para alojamiento en condiciones dignas, cosa que las autoridades realizaron.

Deben subrayarse las acciones para incorporar actores externos a la unidad, lo que forma parte de una muy sana política de relacionamiento con la comunidad local, que puede aumentarse con acuerdos institucionales más amplios aún. Ejemplo de estas acciones, ya con muy buenos resultados, es el trabajo del ya referido Grupo Fénix, que tomando el deporte y el rugby como eje, desarrolla, inicialmente con hombres pero también con mujeres, una programa socioeducativo muy trascendente, que llega incluso a la asistencia post penitenciaria y el abordaje de las realidades individuales de los internos y sus familias.

El sector femenino se encuentra en el edificio que ocupaba la cárcel antes de la construcción del nuevo celdario y la población se distribuye en siete sectores –en general de muy pequeñas dimensiones- que están clasificados en preventivas, primarias, reincidentes, sectores de seguridad, sector de pre-egreso. Dentro del pabellón femenino hay una celda denominada como diagnóstico y un calabozo, los cuales se usan por distintos motivos de forma transitoria.

Se inauguró una chacra externa al perímetro cercado con lugar de alojamiento para un grupo de interno en progresividad, lo que es una buena práctica. Se ampliaron procesos de intervención para el acceso a comisiones laborales y actividades educativas. Se implementó el proyecto RUMBO impartido por la UTU nuevamente, debiendo definirse con claridad el sistema de redención que tendrá esa modalidad educativa.

Se destaca la ampliación realizada por la dirección de las comisiones laborales externas a los módulos, el fortalecimiento del área de atención a la familia, el trabajo para mejorar la identificación de intentos de autoeliminación y autoagresión a través de la junta de salud y el área técnica como intervención preventiva.

Hacia fin de año se realojaron y trasladaron a las personas alojadas en el sector E planta alta, quienes se encontraban allí por problemas de convivencia en otros sectores y casi nula intervención socioeducativa, y se destinaron las celdas para personas con comisiones laborales, lo que funcionado adecuadamente.

Dada la superpoblación que presenta la unidad y los problemas de convivencia que se dan entre los internos, se utilizan cuatro celdas del sector A (donde se alojan las personas en prisión preventiva), para quienes tienen seguridad administrativa o judicial.

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

La superpoblación presente en la unidad desde el año 2018 continuó en aumento sin haber sido acompañada por el incremento de recursos humanos y materiales, siendo notoria la caída en el número total de funcionarios, lo que estresa el funcionamiento y desgasta la institución. Los servicios de agua y energía eléctrica tuvieron problemas durante el año, pero la realización de una obra de envergadura por parte de OSE logró establecer un nuevo sistema de canalización desde la usina distribuidora, lo que mejoró notoriamente el abastecimiento y permitió resolver, al menos por ahora, un viejo problema de la unidad.

Es de destacar que al no contarse con las condiciones adecuadas de las instalaciones eléctricas (y por la carga que ello supone), no se permite que los internos cocinen alimentos. A pesar de eso igualmente se preparan algunos alimentos con agua hirviendo o con algunos dispositivos eléctricos improvisados.

Los sectores femeninos también presentan superpoblación y no cuentan con condiciones adecuadas de alojamiento. En todos ellos existen problemas de mantenimiento, falta de espacio, mala iluminación y ventilación, falta de mobiliario (no cuentan con mesas ni sillas entre otras). Entre el pabellón 1A y 1B así como entre el 2A y 2B hay un espacio cerrado con una mesa y bancos de hormigón que podría utilizarse como espacio de uso común para que las mujeres no permanezcan en el pabellón, que es de reducidas dimensiones -sobre todo teniendo en cuenta la superpoblación-, sin embargo no se realizan salidas a este espacio. El sector de prisiones preventivas es de construcción más reciente y se encuentra en mejores condiciones edilicias pero tiene deficiencia de higiene general.

El salón de visitas del sector femenino requiere reparaciones y adecuación estética para hacerlo acogedor.

Las salidas a patio tanto de las mujeres como de los varones son muy restringidas por motivos asociados a la falta de personal y a veces del desborde y/o la desmotivación, en un marco de una actividad exigente y en condiciones laborales difíciles, aunque es destacable que la dirección ha establecido un régimen de patio y mecanismos para verificar su cumplimiento.

En las reuniones con delegados y delegadas realizadas por la oficina se ha recibido y gestionado planteos sobre las planillas laborales, lo que ha permitido realizar acciones sobre aspectos complejos que hacen a la cotidianeidad de la unidad.

Es inadecuada la cobertura de salud. Las esperas para atención son grandes y las coordinaciones con el hospital local también, no existiendo atención en salud mental en la unidad ni de tratamiento de las adicciones por el prestador de salud. Esto es expresión de la inadecuada política de ASSE que no cubre esta unidad, siendo la misma asumida de manera sub óptima por Sanidad Policial, ya que normativamente su mandato no es para las unidades penitenciarias.

Una práctica habitual de los sectores masculinos consiste en que los delegados o referentes del sector sean los que van al servicio médico con un listado de personas con los síntomas que presentan a efectos de llevarle la medicación que se entiende correspondiente. La falta de atención directa vuelve habitual en algunos casos y días un acceso complejo a la medicación y los tratamientos medicamentosos.

La ausencia del servicio de salud de ASSE implica la ausencia de atención en salud mental debido a que no se cuenta con psicólogos en el servicio médico. La atención a personas con problemas de salud mental y trastornos mentales consiste en la atención psiquiátrica, siendo la misma un aspecto fundamental para estas situaciones pero insuficiente desde la perspectiva integral y de las necesidades propias de la privación de libertad y sus consecuencias.

La unidad femenina debe ser totalmente rediseñada o reubicada para asegurar condiciones aptas para la convivencia e integración social. Debido a la superpoblación, hay sectores con importantes niveles de hacinamiento y mala alimentación. La cobertura de la intervención técnica debe ser ampliada, teniendo en cuenta los problemas de salud mental y aquellos asociados al consumo de sustancias.

Por otra parte, si bien la cantidad de mujeres privadas de libertad también ha aumentado en esta unidad no se ha habilitado ningún sector de madres con hijos/as por lo que muchas mujeres con familia en el departamento si tienen hijos de diversas edades no

cuentan con la posibilidad de permanecer junto a sus bebés o niños pequeños en la unidad: deben optar por solicitar ingreso del bebé y ser trasladadas a otro departamento o permanecer allí e institucionalizar a sus hijos.

En relación a las actividades administrativas cabe mencionar el aumento que existe en relación a los oficios recibidos en la unidad enviados por parte de las Juezas de ejecución del departamento, quienes tienen una presencia sostenida y realizan solicitudes de información así como intimaciones en relación a problemáticas individuales como generales y del funcionamiento de la unidad, requiere la instalación de una gerencia administrativa potente.

## COMENTARIO GLOBAL

Pese a que es notorio el despliegue de actividades programáticas de rehabilitación y la mayor presencia de instituciones externas que realizan actividades, hay factores estructurales agravados por la sobrepoblación penitenciaria y la falta de personal que hacen que la unidad no cuente con suficientes respuestas de programas socioeducativos según lo establecido por las Reglas Mandela y Reglas Bangkok, así como 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

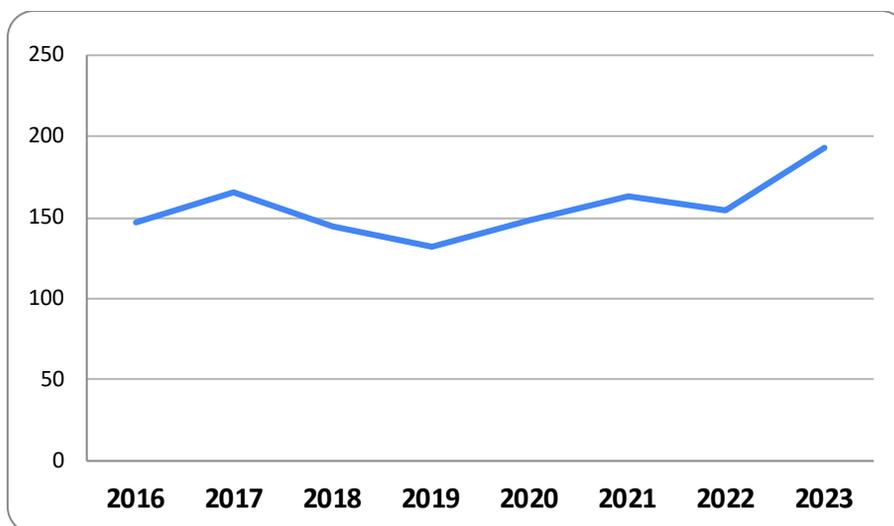
### DESCRIPCIÓN

La Unidad 14 se ubica a pocos kilómetros de Colonia del Sacramento, sobre la ruta 21 en el paraje Piedra de los Indios que da nombre a la unidad. Posee 71 hectáreas en las que se distribuyen 5 pabellones con población masculina; 3 de ellos intramuros y los 2 restantes, que eran extramuros, han sido cercados y cerrados. Hay además un pabellón femenino, ubicado a unos 20 metros del local central, en forma de casa grande, en el que también se alojan hijos/as de madres privadas de libertad.

Además, hay varios alojamientos pequeños distribuidos en su terreno, asociados a diferentes emprendimientos (tambo, cría de gallinas o lechones).

La unidad posee espacios educativos, productivos, deportivos y de recreación, destacándose buenas condiciones de aula y de un salón multiuso.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
147	166	145	132	148	163	155	193

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 193

**Nº de internos varones:** 175

**Nº de internas mujeres:** 18

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 1

**Nº de internas madres con hijos en la unidad:** 1

**Capacidad Nominal:** 147

**Densidad:** 133%

**Sin Condena:** 10 (5%)

**Con Condena:** 183 (95%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

### ELEMENTOS A SEÑALAR

En los últimos años, se han producido fugas por lo que la Unidad ha tomado la decisión de ir dotando algunos espacios de mayor seguridad. Puntualmente, el cierre de dos pabellones que antes estaban más abiertos, han ido transformando la Unidad de seguridad mínima-media a otra de mayor seguridad. Ha ganado terreno el criterio de priorizar la seguridad, en el marco de un modelo más custodial teniendo en cuenta que se trata de un departamento con fácil acceso a un país vecino y a ruta de conexión. Al predominar mayores criterios de seguridad esto se ve reflejado en todo el funcionamiento de la unidad.

La población tuvo un incremento notorio en los últimos tres años. Como ejemplo, el pabellón 5 presenta “ ranchadas “ con cuquetas para 3 personas, donde es tan mínimo el espacio, que una vez que el interno se acuesta, tiene severas dificultades para moverse sobre si mismo. Sin ventilación de aire, el contexto de encierro se impone, lo que ha llevado a la Oficina a plantear la necesidad de contar con planes de evacuación ante emergencias.

Debido al aumento de la cantidad de personas privadas de libertad en todo el sistema penitenciario Piedra de los Indios ha recibido internos provenientes de diferentes lugares del país. Esta heterogeneidad de la población ha traído algunos conflictos de convivencia que no existían, o existían en menor medida, cuando la mayoría de las personas alojadas eran oriundos del departamento de Colonia. Debido a ello también se han realizado cambios edilicios: los antiguos calabozos han sido transformados en Anexos con funciones de alojamientos transitorios para casos de ingresos, traslados, prisiones preventivas y alojamientos de seguridad.

En lo que refiere a las actividades educativas el cierre del Infocentro, por dificultades de conexión y logísticas, ha constituido un retroceso ya que ha quitado posibilidades de educación, información y formación a los internos. Asimismo, la dificultad de la unidad para su integración al circuito universitario es otra carencia en el acceso al derecho a estudio.

En cuanto a actividades laborales, existen emprendimientos como tambo, quesería y criadero de cerdos. La unidad también cuenta con quinta y un área de chacra. Todas ellas actividades positivas pero que son llevadas a cabo por muy pocos internos, siendo una explicación plausible que la falta de técnicos corta la progresividad que el tratamiento puede dar a los internos.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

En los aspectos edilicios, es importante destacar que al cerrar y cercar los pabellones no se previó que hubiera salidas de emergencia, lo que constituye un factor de riesgo.

Por otra parte, la extensión del predio ofrece posibilidades para brindar mayores oportunidades pero el espacio se encuentra sub utilizado. Existe escaso número de emprendimientos de acuerdo con la extensión del terreno.

La carencia de un equipo técnico no permite mayor crecimiento y despegue de la unidad en lo que refiere a posibilidades de preparación para una buena integración a la sociedad al momento del egreso así como para poder conectarse con la comunidad.

No se estimula la participación de los internos a través de grupos de delegados o referentes positivos. Esto podría permitir a los y las internos/as canalizar diferentes demandas, incentivar a través de propuestas de actividades o mejorar la resolución de conflictos.

#### COMENTARIO GENERAL

La Unidad se encuentra por debajo de las posibilidades que puede tener y no ofrece suficientes oportunidades de rehabilitación, planes o programas de tratamiento.

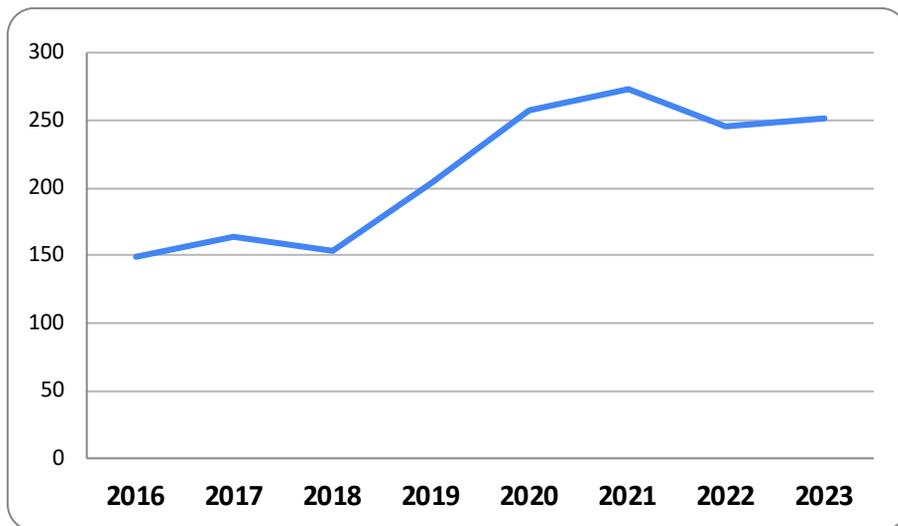


## UNIDAD N° 15 CERRO LARGO

### DESCRIPCIÓN

En las cercanías del arroyo Conventos de Melo y en las afuera de esa ciudad, es una típica cárcel chacra del interior del país que ha ido cambiando su fisonomía y funcionamiento debido al aumento vertiginoso de la población penitenciaria. Tiene un espacio deportivo al frente bien equipada con cancha de fútbol y de vóley/ basketball, área educativa, talleres y una chacra de buen tamaño y que es uno de los puntos de mayor producción agrícola del sistema penitenciario

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
149	164	154	204	257	273	246	251

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 251

**Nº de internos varones:** 227

**Nº de internas mujeres:** 24

**Nº de internas embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 161

**Densidad:** 156%

**Sin Condena:** 8 (3%)

**Con Condena:** 243 (97%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR

La unidad funciona ordenadamente y tiene un buen relacionamiento entre internos y funcionarios, lo cual es un logro que se mantiene desde hace varios años, teniendo como base regulaciones claras de la vida cotidiana (reglamentos, horarios, mecanismos de presentación de solicitudes, acceso a actividades) y un sistema de estímulos y desestímulos o sanciones que son comprensibles y nítidas para los internos. Hay un buen nivel de actividades socio educativas, la violencia es esporádica y la administración de la unidad muestra una buena práctica de registro informático sobre los insumos que llegan a la unidad y del uso de los mismos, como también sobre la entrega de materiales de higiene personal a los internos, todo lo cual señala una transparencia y trazabilidad destacables. Desde la dirección hay un impulso hacia la generación de actividades socioeducativas y de acuerdos de trabajo con la comunidad. También ha aumentado la presencia de la DINALI del MIDES y la coordinación para asistir a las personas que salen de la cárcel.

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

El aumento de la población penitenciaria ha afectado el funcionamiento habitual de la unidad estresando lo que era una vida cotidiana con pocos sobresaltos, espacios y un hacinamiento moderado. La superpoblación no solo genera tensiones en los pabellones ahora desbordados sino que también complejiza el acceso a las actividades socioeducativas.

El sector femenino tiene hacinamiento y su ubicación dentro de un centro mayoritariamente masculino limita su funcionamiento y no tiene progresividad.

Es necesario contar con un equipo técnico que pueda elaborar Plantes de Tratamiento Individual y generar actividades orientadas a la rehabilitación y al pre egreso, profundizando el conocimiento de los internos que es más fácil en una unidad de todavía mediano tamaño.

El inicio de la construcción de un nuevo módulo puede ayudar a canalizar la actual tensión por hacinamiento.

## COMENTARIO GLOBAL

La unidad tiene un buen clima de convivencia, que se rompe a veces por las tensiones que genera una superpoblación que supera la capacidad locativa del lugar, también implemente un conjunto de actividades socioeducativas variado, pero estas cobertura no llega a toda la población. Con una mayor dotación de personal educativo y técnico, y controlado el hacinamiento mediante una gestión penitenciaria bien provista de un sistema de penas alternativas para delitos de penas cortas, la unidad podría ser una referencia dentro del sistema, aunque ahora su respuesta de rehabilitación es insuficiente, por ejemplo en las áreas de tratamiento de adicciones, salud mental, conexión con la familias de las personas presas.



## UNIDAD N° 16 PAYSANDÚ

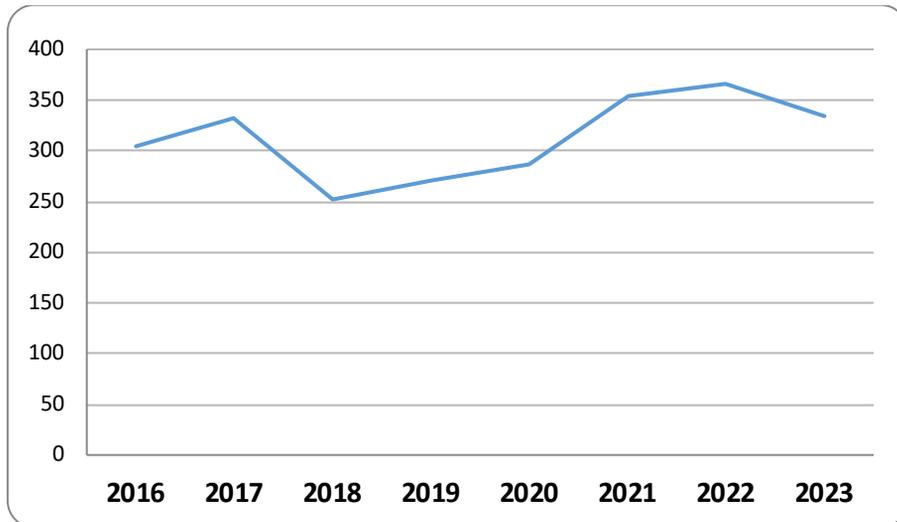
### DESCRIPCIÓN

Ubicada en plena zona urbana de Paysandú, su presencia forma parte de un barrio más de la ciudad lo que por un lado facilita el acceso de visitantes e instituciones, pero también vuelve complejos algunos aspectos de la seguridad. El diseño del edificio bien puede referir a una especie de “panóptico criollo”, desgastado en su estructura interior por el virus de la superpoblación, cárcel abierta en los años 80, donde varios radios comunican a dos grandes patios comunicados que son vigilados desde el piso central y desde una torre. Los pabellones tienen un espacio central que se usa como lugar de estar, visitas, comedor y un patio exterior (un lugar común cada dos pabellones). Hay otros sectores en el subsuelo y otros pequeños como el “rampa” (referido a una rampa que es el acceso a los pabellones generales) o el de “prisiones preventivas” que han ido emergiendo improvisadamente y que presentaban peores condiciones que el resto, las que han empezado a mejorarse muy lentamente. Hay sectores internos, para hombres y mujeres, que han tenido que improvisarse por estar superpoblados o por problemas de convivencia.

El espacio de mujeres (hay dos sectores para ellas) es totalmente inadecuado, está enclavado dentro de la unidad, con dificultad de acceso y circulación. No tienen espacios propios al aire libre para actividades, contando uno de los sectores con un pequeño patio, mientras que el otro sector no tiene espacio abierto. A pesar de las mejoras, la inclusión de los sectores femeninos en medio de una cárcel masculina no es adecuada y genera diversas dificultades de gestión de las necesidades básicas de las internas (acceso a oportunidades educativas, deportivas, laborales, recreación, uso productivo del tiempo libre, etc.)

A pocos metros de la unidad se encuentra la chacra (73 has.), el predio que cuenta con tambo y cultivo de alimentos, con alojamiento potencial para unas 40 personas, pero que nunca llega a ese tope por dificultades para captar los internos aptos judicialmente para una cárcel abierta. En dicho predio se ofrece capacitación y se realizan actividades de producción agrícola, tambo y carpintería, con buen clima de convivencia e intensa actividad productiva

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
304	332	252	271	286	353	366	334

### DATOS BÁSICOS

Nº de internos: 334

Nº de internos varones: 317

Nº de internas mujeres: 16

**Nº de internas mujeres trans: 1**

Nº de internas embarazadas: 1

Nº de niños/as: 0

Nº de internas madres con hijos en la unidad: 0

Capacidad Nominal: 184

Densidad: 182%

Sin Condena: 23 (7%)

Con Condena: 311 (93%)

Muertes en custodia

Muertes violentas: 0

Muertes no violentas: 1

Total muertes: 1

## ELEMENTOS A DESTACAR:

Se verifican numerosas acciones de la dirección para generar actividades y crear espacios en el marco de un edificio desbordado y ya superado por una nueva realidad. La unidad ha desarrollado buenos lazos con la comunidad. Se logra el diálogo con la Dirección Regional de UTU (DGETP) a fin de promover la capacitación de los internos en el área de carpintería, panadería. También se han registrado avances en la chacra (vivero, semillas y capacitación) aumentando la producción y la calidad de los productos, y por ende la capacitación de los internos. Se instaló un taller de capacitación en peluquería destinado a las internas de ambos sectores femeninos (15 a y 15 b). Se han hecho convenios con la Intendencia Municipal de Paysandú que han permitido crear talleres de mantenimiento y reparaciones de bienes municipales del ornato público. Mediante estos convenios, se logró asfaltar los dos patios, que durante décadas tenían suelo de tierra y piedra, dificultando eso las actividades deportivas y siendo un factor poco amigable para las visitas. Los nuevos patios son ahora un pulmón convivencial para la unidad, usado por los internos pero también conformando un muy buen ámbito para las visitas familiares. En articulación con la Intendencia también se ha promovido la realización de capacitaciones en costura y se han promovido distintas modalidades de contratos laborales vinculados a reparación de volquetas, construcción de cajones para el transporte de frutas, brigadas de mantenimiento que realizan distintas actividades en espacios públicos.

La unidad cuenta con maquinaria y herramientas de carpintería donados (por Jefatura de Paysandú) que se encuentran en la chacra y que permiten construir diversos objetos ante las diferentes necesidades. Reciben también donaciones de madera de un aserradero local. En base a estas colaboraciones la unidad construye camas para los internos, cajones frutales, pizarrones y otros enseres. Se espera que la capacitación de UTU permita optimizar aún más el uso de los recursos existentes e impacte a una mayor cantidad de internos.

Todo lo producido en la huerta ha permitido a la unidad participar en una feria de larga tradición en Paysandú (Cata del Tomate) que nuclea a emprendedores de diversas zonas del departamento, motivando a los internos y dando visibilidad al potencial productivo de la unidad.

Se ha mejorado el estado general de todos los pabellones, lo cual redundará en mejor convivencia general. La unidad cuenta con una panadería en la que además de elaborarse el pan para el consumo interno, se desarrollan 3 capacitaciones en repostería, galletería, panadería. También se cuenta con un taller de herrería.

Se mantiene la experiencia del Programa de asistencia al Uso Problemático de Drogas del INR, que si bien llega a un número muy acotado de internos constituye el inicio de un camino a ampliar.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR:

Pese a las mejoras en buena parte de la unidad, tanto edilicias como de funcionamiento, y a la proactividad de la dirección y de muchos funcionarios que claramente muestran una entrega a la tarea que va más allá de lo estrictamente requerido para volcar un aporte ciudadano muy meritorio, siguen siendo muy malas las condiciones de alojamiento de las personas reincidentes, condenados o prevenidos por delitos sexuales o en alojamiento transitorio. Estas muy malas condiciones se concentran en la parte baja y el subsuelo del edificio, donde el régimen de protección que tienen por sus causas termina impidiendo que circulen o accedan a patio, aspecto agravado por la falta de espacios y de personal que facilite su movimiento en régimen diferenciado de patios. La estructura edilicia de la unidad y la falta de personal condicionan las posibilidades de administrar las lógicas de patio y encierro. Hay dificultades de acceso a la guardia durante la noche especialmente, al igual que el acceso a una atención médica especializada, el personal del servicio médico (médico general y enfermeros) es compartido con el hospital local y sanidad policial no cuenta con un programa específico para la atención a personas privadas de libertad por lo que no se cuenta con equipos de salud mental. Asimismo, hemos registrado problemas en la metodología que se lleva adelante para la entrega de medicación la que debería al menos ser revisada. La OCP mantiene durante sus visitas reuniones con los delegados de los diversos sectores de la unidad, que entre otros planteos, que también la Oficina eleva a las autoridades, se ha señalado: la necesidad de contar con un programa de salud mental, mejorar la comunicación con el servicio médico, mejorar la alimentación, mejorar el dispositivo de ingreso de la visita y la comunicación con las familias, recibir respuesta clara y medianamente pronta de las diversas solicitudes y proyectos que presentan.

Hay pabellones (9 y 10) que acceden a su derecho a patio pero no a cielo abierto sino en un pasillo interno por lo que si bien acceden a bastantes horas fuera de su celdario, la falta de perspectiva de cielo abierto los subsume en una realidad negativa.

El diseño de los pabellones femeninos es resultado de arreglos sobre arreglos, muchos de ellos con la intención de mejorar las condiciones de alojamiento, pero tienen el despliegue mínimo necesario para un encuadre de rehabilitación.

Se han registrado situaciones de violencia institucional que llaman la atención en una cárcel de mediano tamaño y en la cual las situaciones más graves de agresividad suelen ser canalizadas a otras unidades. Da la impresión de que toda la dimensión operativa, analizada desde una perspectiva preventiva de conflictos, violencias y malos tratos, debe ser repensada, con capacitación al personal y establecimiento de protocolos claros antes situaciones emergentes, de manera de evitar problemas serios. Es llamativo que por un lado se notan avances en el desarrollo de la dimensión socioeducativa con acciones hacia la comunidad, dignificación de los alojamientos y mejoras edilicias, apertura de actividades –aún en un marco de carencias- y por otro se reciben planteos de situaciones de tensión fruto de una operativa que denota cierta confusión a la hora de tener un balance entre seguridad y rehabilitación, o de realizar acciones preventivas para fomentar la buena convivencia.

La falta de personal es una carencia generalizada en el sistema penitenciario, pero en Paysandú es particularmente notorio que esa carencia obstruye las actividades, tranca el acceso a educación, patios y actividades socioeducativas.

#### COMENTARIO GLOBAL:

No resulta sencillo implementar una intervención rehabilitadora contando con un edificio de dimensiones reducidas y desbordado de población. Es muy valorable el camino emprendido de vinculación con organizaciones públicas y privadas de la comunidad y el diálogo establecido con el colectivo de delegados, caminos que deben ser consolidados y ampliados. Se registran mejoras y aumento de oportunidades socioeducativas pero el tratamiento penitenciario todavía no llega a toda la población, por lo que las condiciones son incompletas.



## UNIDAD N° 17 CAMPANERO

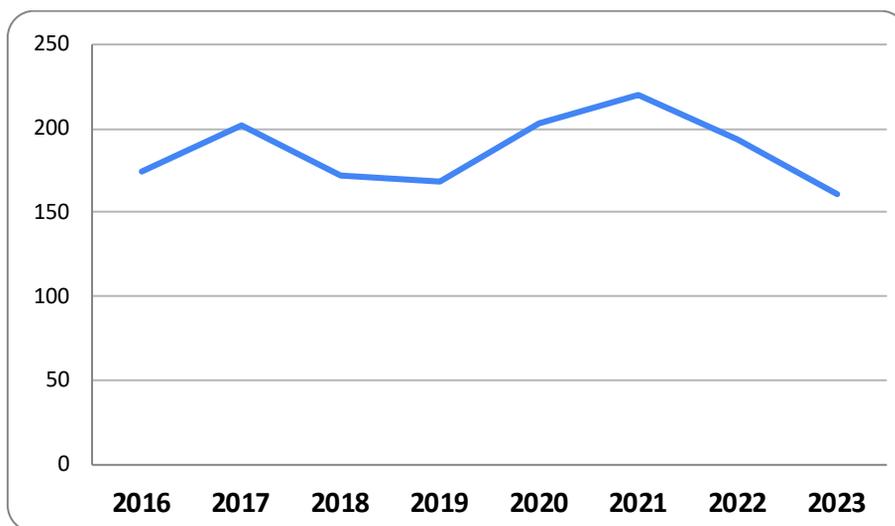
### DESCRIPCIÓN:

La unidad está ubicada en las afueras de la ciudad de Minas, es una referencia en materia de “cárceles en régimen de media seguridad abierta y chacra” en el país.

Su tamaño es mediano, tiene 4 sectores intramuros para varones, cada uno de ellos con capacidad para 30 personas. También hay un sector femenino y un área de chacra.

Tiene capacidad para 120 personas privadas de libertad en sector masculino, 16 en el sector femenino y 25 plazas para varones en chacra. La unidad alojada a mujeres *trans* en el pabellón femenino. Desde hace dos años no se aloja a madres con niños/as en la Unidad.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
174	202	172	169	203	220	193	161

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 161

**Nº de internos varones:** 147

**Nº de internas mujeres:** 11

**Nº de internas mujeres trans:** 3

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 161

**Densidad:** 100%

**Sin Condena:** 26 (16%)

**Con Condena:** 135 (84%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 1

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 1

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 1

### ELEMENTOS PARA SEÑALAR:

Tradicionalmente la Unidad se ha ubicado dentro del grupo de cárceles destinadas a personas con buena conducta y bajos índices de conflictividad, lo cual debería tener como correlato una mayor cantidad de personas en actividad laboral, educativa o en proceso de rehabilitación enmarcados en actividades programadas. Su funcionamiento ha estado enmarcado dentro de los parámetros de buena convivencia y razonable participación de las personas privadas de libertad en actividades educativas, deportivas y culturales, en un proceso con altas y bajas en la tendencia pero que en general tiende a ser de priorizar la rehabilitación desde una buena convivencia. Sin embargo, como dicho, el perfil de los internos debería dar pie a un mayor actividad e involucramiento en actividades educativas.

Es una de las unidades donde trabaja el Programa de Educación en Cárceles del Ministerio de Educación, con un vivificante aporte de talleres de variadas temáticas. En actividades laborales productivas, se destacan herrería, carpintería, cría de cerdos, gallinero, jardinería, huerta, vivero, además de la chacra. Por otra parte, las personas privadas de libertad realizan tareas de mantenimiento, cocina, limpieza.

Si bien el presupuesto y los víveres siguen siendo los mismos a pesar del incremento de la población, la alimentación se complementa con lo extraído de la chacra. Cuando la producción es buena, se donan alimentos a la comunidad local, lo que es además de una buena práctica una muy buena señal institucional.

Las personas privadas de libertad están representadas por delegados elegidos por los propios compañeros para cada uno de los sectores. Ha funcionado un “Comité de prevención y resolución de conflictos”, con participación de jueces con competencia en la ejecución de la sanción penal, las autoridades de la unidad, un delegado de cada sector y nuestra Oficina. De acuerdo al tema, se ha invitado a diferentes referentes de algún área de la unidad o de instituciones externas. Se mantuvo el Convenio con la Fundación del Parque de Vacaciones de la UTE/ANTEL, posibilitando que un promedio de 10 internos pudieran salir a realizar actividades de limpieza y desmalezamiento del campo lindero al casco hotelero.

En lo que respecta al pabellón femenino, se encuentra hacia el costado del celdario masculino, bastante separado del mismo. Es un conjunto de habitaciones con un patio central de tamaño mediano, la guardia y celda a la entrada del sector que puede usarse para alojar a las mujeres cuando recién entran o para alojar a personas que han tenido problemas de convivencia o sanciones. También tiene otra habitación que puede usarse como aula o para diversos usos.

El régimen de vida cotidiana es abierto durante gran parte del día lo que permite el libre acceso al patio interno y al pequeño patio externo. Una vez a la semana tienen acceso a la parte externa. Las tareas que realizan son la limpieza de su sector así como de algunas zonas internas de la Unidad, distribución de almuerzo o cena y también se han otorgado suplencias para cubrir vacantes en la biblioteca, el vivero, el gallinero y la quinta, en un régimen de progresivo aumento de las responsabilidades.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR:

La unidad cuenta con “amplias condiciones para generar plazas laborales o educativas”, algo que no se termina de observar, seguramente en parte por el crecimiento de la

población. Uno de los mayores desafíos es el manejo de la sobrepoblación carcelaria con similar número de funcionarios que antes y manteniendo posibilidades educativas, laborales y trato personalizado. Conjugarse estos tres elementos de forma armónica es un reto difícil. El alto número de personas habitando espacios reducidos contribuye a un mayor y más rápido deterioro de las instalaciones, complejiza las relaciones interpersonales, aumenta el desgaste de los y las funcionarios/as formando un círculo poco auspicioso. Es este el principal desafío de las unidades con amplias oportunidades de plazas laborales o educativas que deben ver en muchos casos reducidas estas oportunidades para poder gestionar la vida cotidiana con un número creciente de personas.

El dispositivo Ciudadela, de la Junta Nacional de Drogas, no realiza actividades dentro de las unidades penitenciarias y en esta unidad tampoco se implementó sistema virtual por lo que el tratamiento para las adicciones, un gran vacío del sistema penitenciario, tampoco recibe aportes desde ese vector. Debido a que este es uno de los problemas que es necesario encarar en el sistema penitenciario valoramos esto como una carencia importante sobre todo teniendo en cuenta que el contexto de la Unidad podría ser favorable a la organización de grupos o tratamientos individuales ya que no se constatan altos índices de violencia.

Por otra parte, tal como se reseñara en informes anteriores, es de vital importancia considerar de manera especial el pabellón femenino. Por la ubicación que tiene dentro de la Unidad (se encuentra fuera del cuerpo central de la cárcel) y por carecer de posibilidades de progresividad debido a su estructura edilicia, por las características peculiares de la privación de libertad femenina, por las implicancias que esta reclusión tiene sobre las familias de estas mujeres, es necesario implementar un programa consistente y con una perspectiva especializada que incluya estas familias.

En lo que refiere al trabajo de pre egreso, una funcionaria de DINALI concurre a la Unidad una vez al mes y orienta a los/las internos/as que están cercanos a su libertad. Si bien se valora esta tarea es esperable que se profundice la actividad de DINALI y se pueda trabajar en mayor profundidad.

#### COMENTARIO GLOBAL:

Se mantienen las buenas oportunidades para que las personas privadas de libertad accedan a actividades y la cercanía del trato del personal con los internos e internas.

El sector femenino, al igual que ocurre en otras unidades del interior del país, requiere de una mirada más atenta de manera de posibilitar mayor progresividad.

Se destaca como muy buena práctica la reunión con delegados y el Comité de prevención y resolución de conflictos que debe mantenerse y tomarse como una referencia a nivel nacional.



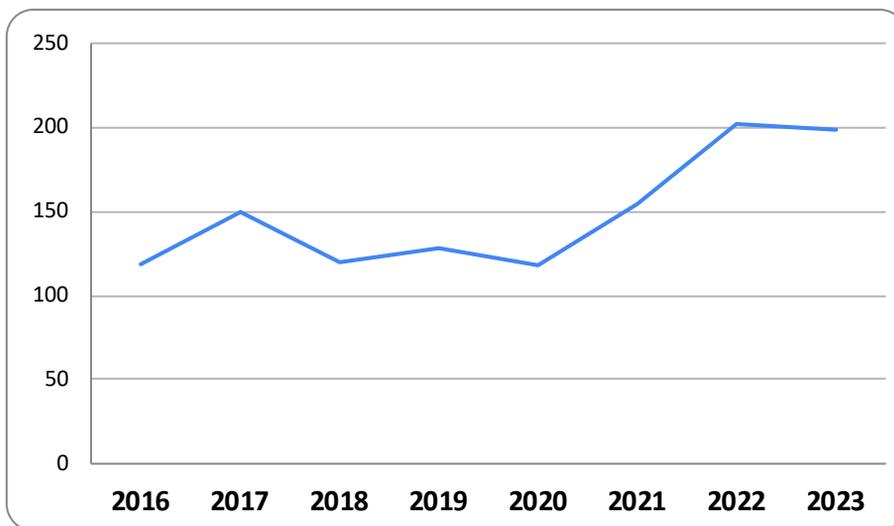
## UNIDAD N° 18, DURAZNO

### DESCRIPCIÓN GENERAL

Ubicada en las afueras de Durazno, es una unidad de tamaño medio, con buenos espacios abiertos, deportivos y productivos. Ubicada en el km. 175,5 de la ex ruta 14, a 3 km. de Durazno, con fácil acceso por caminos vecinales.

Posee más de 40 hectáreas de campo utilizables para variadas actividades agrícolas o ganaderas, con tajar y cercanía del arroyo Maciel. Tiene 10 sectores comunes, cinco cuquetas por sector, no están clasificados por delito, el régimen de seguridad es de media-abierta. Ubicada en predio amplio, con un contexto rural agradable que le da un contexto apacible. Hay granja, criadero de chanchos y ladrillera (barro). Los alimentos de la granja se utilizan en la preparación diaria de comida. Tiene una biblioteca con apoyo del Instituto Nacional de la Juventud.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
119	150	120	128	118	155	202	198

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 198

**Nº de internos varones:** 180

**Nº de internas mujeres:** 16

**Nº de internas mujeres trans:** 2

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 116

**Densidad:** 171%

**Sin Condena:** 48 (24%)

**Con Condena:** 150 (76%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 0

**Muertes no violentas:** 1

**Total muertes:** 1

### ELEMENTOS PARA SEÑALAR

Tiene 116 en un entorno de buen clima de convivencia y de personas con penas cortas y buen relacionamiento, aunque las tensiones del aumento de población se comienzan a notar. Las autoridades limitan el ingreso excesivo de internos para preservar el buen funcionamiento del lugar. Tiene 12 pabellones con diferentes características, un espacio central, chacra, talleres, un pequeño patio cerrado y espacios abiertos.

Uno de esos pabellones está ocupado con las mujeres, pero se ha avanzado en la construcción, por los propios internos, para alojar en el mismo a las mujeres. Lograr que las mujeres no estén dentro del celdario central será un paso importante en beneficio de ellas en primer lugar pero también de toda la unidad, que mejorará la circulación íntera y el acceso a actividades. Existe un sector de prisión preventiva solo para hombres.

Hay un sector de "chacra", fuera del cercado, que dejó de ser utilizado para alojamiento, lo que también es positivo ya que era un lugar muy aislado de y de difícil control. Tiene panadería, carpintería, cría de conejos, invernáculo, huerta y ladrillera.

Se trata de una unidad pequeña, limpia, con baños y duchas en buena dotación en cada pabellón. Cuenta con atención médica de Sanidad Policial (policlínica diaria y enfermería las 24 horas). Los especialistas deben coordinarse a nivel departamental de salud. La gestión de la unidad se ha caracterizado por un sostenido trabajo de articulación con diversos organismos e instituciones del departamento a fin de dar respuesta a diferentes necesidades y proyectos de la unidad y de los internos allí alojados.

Mejóro la dotación educativa y muy en particular cabe señalar la mayor presencia del Ministerio de Desarrollo Social, con personal de su oficina regional de Trinidad, Flores, que realiza contactos y preparación para el egreso de los internos. Hay un proyecto apícola instalado en la unidad con apoyo de MIDES Durazno, Intendencia Departamental, Cultura Científica, además de organizaciones civiles.

Destaca como relevante el Convenio vigente de INR con Intendencia Departamental de Durazno para la explotación agrícola.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

La unida ha mejora su dotación de actividades y ha encarado reformas edilicias que facilitarán la circulación, la división entre hombres y mujeres y otras acciones que ya están empezando a redundar positivamente en la convivencia.

Sin embargo es notoria la necesidad de contar con mayor dotación de técnicos que puedan trabajar en base a Planes de Tratamiento Individual. Es necesaria también la atención psicológica de los internos e internas y contar con más respuestas para los casos de consumos problemáticos de sustancias.

#### COMENTARIO GLOBAL

Ofrece oportunidades de integración social y viene creciendo su propuesta de rehabilitación, aunque contar con equipo técnico y más personal educativa es imprescindible para consolidarse como propuesta pedagógica y darle continuidad a los lazos institucionales con organismos públicos y privados de la comunidad.



## UNIDAD N° 19 FLORIDA

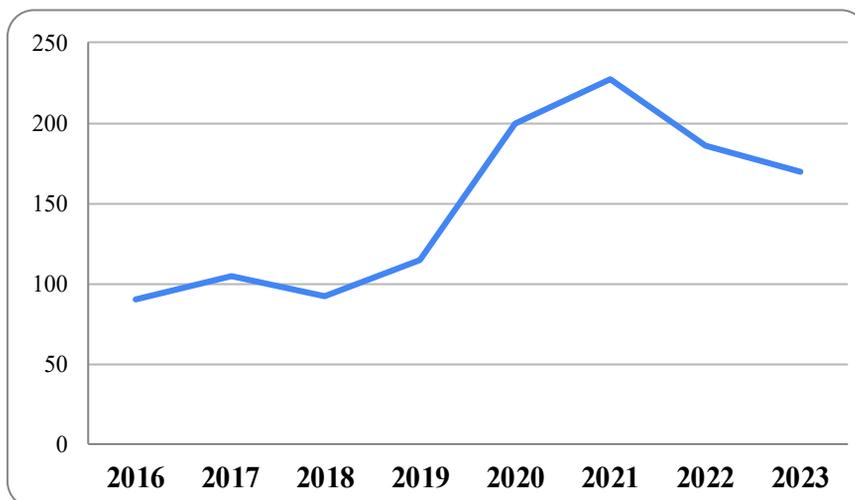
### DESCRIPCIÓN

La nueva unidad de Florida fue inaugurada en mayo de 2019 con una capacidad para unos 172 internos, con cinco sectores con celdas para seis personas (cuatro masculinos y uno femenino), cada uno con patio central, salones comunes y aula para actividad educativa. Para la población de todos los sectores cuenta con salones de visita para la recepción de las familias cada uno con área de juego para niños. Para el régimen de progresividad masculino hay dos barracas con régimen abierto durante el día y del otro lado de la ruta se ubica la chacra donde trabajan y viven varones en régimen de máxima confianza por no contar la misma con perímetro de seguridad.

El sector femenino, aunque tiene condiciones edilicias adecuadas fue ubicado en su creación, al igual que en otras unidades, en medio de una cárcel masculina, lo que resulta inadecuado. Dentro del sector femenino hay dos habitaciones para la convivencia de mujeres con hijos.

Por un lado la unidad es una buena referencia penitenciaria, ya que es un complejo de pocas plazas y con buena comunicación entre los sectores. Por otro lado, la inclusión del sector femenino en medio de un complejo masculino expresa la falta histórica de una política penitenciaria específica para mujeres, tanto en programas como en abordajes y locaciones. También llama la atención que los módulos, ubicado en medio del campo, tengan ventanas alargadas pero que están muy alto, lo que impide mirar hacia afuera, lo que podría pensar en motivos de seguridad –un argumento débil ya que la unidad tiene vigilancia perimetral, iluminación y está en medio del campo- o hacernos pensar que es tan solo un resabio punitivo que, sin sentido, impide ver el cielo y el espacio exterior haciendo más gravosa la estadía dentro de los módulos.

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
90	105	92	115	199	227	186	169

### DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 169

**Nº de internos varones:** 152

**Nº de internas mujeres:** 16

**Nº de internas mujeres trans:** 1

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 1

**Nº de internas madres con hijos en la unidad:** 1

**Capacidad Nominal:** 172

**Densidad:** 98%

**Sin Condena:** 9 (5%)

**Con Condena:** 160 (95%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR

La unidad se organiza en cuatro módulos o sectores masculinos, uno femenino, dos barracas (pequeños sectores con régimen más abierto) y la chacra. Los sectores masculinos se clasifican en preventivas, primarios, reincidentes y uno para penados por delitos sexuales, violencia de género, funcionarios policiales/militares y personas alojadas por motivos de seguridad. En el sector femenino las celdas que están al ingreso del sector se destinan a mujeres en prisión preventiva o población trans, siendo su alojamiento allí un proceso trabajado y acompañado por el Departamento de Género y Diversidad del INR.

Por momentos se supera la capacidad de la unidad, recurriéndose a camas de madera que se colocan durante el día debajo de las cuchetas de hormigón, dándose una adecuada respuesta a la superpoblación presente. Pese a esto se observan los esfuerzos del INR por mantener la unidad con la cantidad de personas acorde al cupo establecido, preservando así las condiciones y el trabajo que realiza la unidad con los internos e internas, por lo que continúa sin registrarse niveles de hacinamiento tal como en la mayoría de las unidades del país.

Habitualmente las mujeres se encuentran en su totalidad realizando actividades educativas y laborales. Respecto al trabajo se observan algunas limitaciones en las posibilidades de realizar algunas tareas a las que sí pueden acceder los varones debido a que los mismos cuentan con un régimen de progresividad que no existe para las mujeres aún. Ejemplo de ello es el alojamiento y el trabajo de los varones en la chacra, siendo éste un régimen de máxima confianza así como las denominadas “barracas”, donde conviven pocas personas con un régimen más abierto dentro de la unidad y realizan labores en la quinta, en sanitaria, en cocina, entre otras. Cabe mencionar que han habido algunas experiencias de trabajo en las que se han integrado mujeres por lo que se aprecia la disposición a incorporar el trabajo mixto teniendo en cuenta las características de la unidad, lo que es de esperar se siga desarrollando crecientemente.

En el sector femenino se ha alojado a mujeres con hijos e hijas en el espacio destinado para ello, continuando el trabajo de la atención específica que requieren, realizando coordinaciones interinstitucionales con actores externos y con el acompañamiento del Programa de Atención a Mujeres con Hijos/as y gestantes del INR. Cabe recordar que tal como se señaló en el año 2019 el sector no se encontraba en uso por entenderse que no reunía las condiciones para esta población ya que se encuentra al final del sector

femenino, sin acceso directo a la guardia y sin salida independiente de dicho sector. Pese a esto no se han registrado inconvenientes por su ubicación hasta el momento.

Continúa siendo una buena práctica el régimen de chacra, donde se realizan trabajos productivos que han aportado insumos a la alimentación de la unidad además de ser un espacio para desarrollar labores de campo que contribuyen a la formación y en las posibilidades de reinserción social de quienes trabajan allí. Se ha incursionado en trabajos de herrería por lo que se construyó una herrería para ampliar la capacidad del proyecto.

Se realizan trabajos en las huertas presentes en todo el predio, herrería, cocina, biblioteca, lavadero y 2 internos realizan tareas “extramuros”. Con la presencia de INEFOP y de Kolping se realizaron cursos de panadería. Se realizó la formación entre pares en el rubro textil, a cargo de un interno donde participaron 8 internos. La unidad se encuentra dentro del circuito universitario lo que amplía las posibilidades de actividad educativa.

Cabe mencionar el vínculo con la comunidad, en especial con la Intendencia de Florida y las tareas que realizan algunos internos en la ciudad, como la construcción de garitas de ómnibus así como otro tipo de reparaciones de lugares públicos (hospitales, escuelas, etc.), cortar el pasto en espacios verdes.

También es de destacar la apertura de la unidad para la búsqueda de tareas que nutran la vida cotidiana de los y las internas, siendo muchas veces las mismas de forma voluntaria por quienes las realizan, computando para la redención de pena. Ejemplo de ello es el trabajo de algunas mujeres en el empaque de gasas para el hospital departamental y el tejido de frazadas para hogares de ancianos.

Se han realizado gestiones con la UTU con el fin de lograr la acreditación de saberes sin embargo solo es posible realizarlo para quienes trabajan en panadería. Continúa siendo un deber a nivel nacional lograr la acreditación de saberes teniendo presente la necesidad de contar con la misma en el proceso de reinserción laboral en el egreso.

Se destaca la creación por parte de internos e internas de un grupo de personas con consumos problemáticos, quienes con el apoyo de la organización Narcóticos Anónimos (NA) consolidaron dicho grupo, realizando las reuniones con la participación de dicha organización pero también dándole continuidad de forma semanal de forma autónoma, siendo una experiencia positiva e innovadora en este tema.

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

Se requiere reforzar el área técnica de manera que existan planes de trabajo individual para cada interno para aprovechar cabalmente las buenas condiciones físicas existentes. Cabe destacar que el diseño edilicio no es propicio para la crianza de niños por lo que se requiere de un rediseño y modificación del espacio existente.

La atención en salud continúa siendo de Sanidad Policial, lográndose una buena cobertura en la atención diaria así como en las coordinaciones externas. Pese a esto, contar con dicho servicio implica limitaciones para una atención integral –por ejemplo en salud mental y adicciones–, siendo la misma muy escasa dada la presencia de una sola psicóloga en la unidad (que es a su vez la subdirectora técnica) y el apoyo a través del trabajo con voluntarios para el abordaje del consumo problemático de sustancias.

Se entiende que faltan espacios para la progresividad de las mujeres dado que la chacra y las barracas son exclusivamente para varones.

## COMENTARIO GLOBAL

La unidad ofrece oportunidades de educación e integración social teniendo posibilidades de situarse como una referencia para el sistema penitenciario nacional.



## UNIDAD N° 20 SALTO y ANEXO TACUABÉ

### DESCRIPCIÓN:

Se encuentra ubicada en una de las zonas suburbanas de la ciudad capital del departamento. Se trata de una vieja estructura edilicia con problemas de mantenimiento y eléctricos, que han ido enfrentando desde la Unidad con mucho esfuerzo, tratando de subsanarlos.

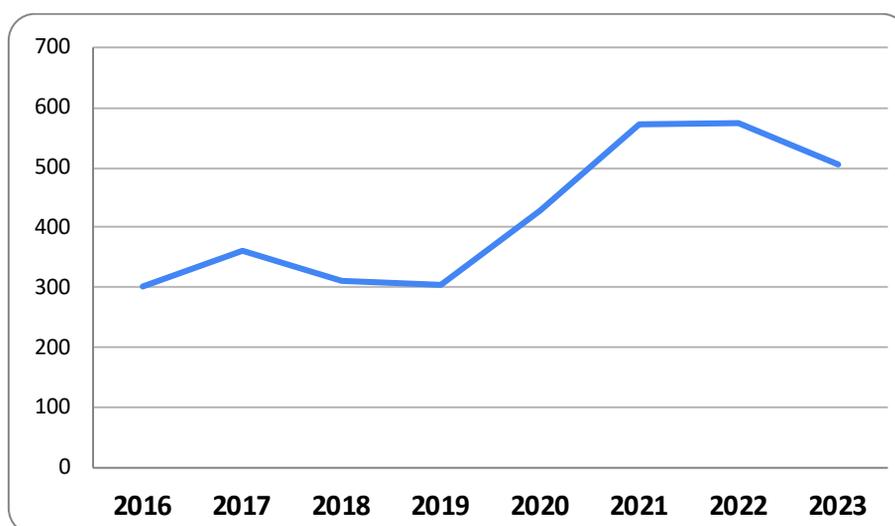
Existen amplios espacios productivos (chacra, huerta), deportivos y educativos los que pasaron a ser insuficientes por el crecimiento sostenido de la población reclusa.

Posee varias aulas (la mayoría contenedores que se encuentran al costado de la Unidad del lado izquierdo mirando hacia el sector femenino denominado “casona”).

Está en su etapa final la edificación de 10 aulas (de material) con una sala de informática y una sala de profesores. Las mismas estarán ubicadas hacia la izquierda de la puerta principal y permitirán un aumento de cupos para estudiar.

Tiene un anexo en Tacuabé que está ubicado a 90 km de Salto en zona rural, de difícil sustentabilidad, con pocos internos (son 6), que se ha buscado mejorar para poder volver a albergar más internos de acuerdo a los requisitos establecidos por el INR (en cuanto a las edades, tiempo de vencimiento de condena y progresividad). Tiene dificultades de energía eléctrica.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
302	360	313	305	427	572	574	506

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 506

**Nº de internos varones:** 446

**Nº de internas mujeres:** 60

**Nº de internas embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 12

**Nº de internas madres con hijos en la unidad:** 11

**Capacidad Nominal:** 309

**Densidad:** 170%

**Sin Condena:** 20 (4%)

**Con Condena:** 486 (96%)

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 1

**Total muertes:** 1

### ELEMENTOS A DESTACAR:

Aún existe hacinamiento, a pesar de la construcción de 60 nuevas plazas que permitieron descongestionar varios pabellones. Pese a eso, y a la respuesta proactiva del equipo de dirección, el congestionamiento hace que haya personas que, aunque con colchón, duerman en el piso.

Es necesario destacar que no existen muertes violentas, ni incidentes graves entre los internos, reflejando un clima de convivencia de tolerancia y diálogo impulsado por la dirección y transmitido por buena parte de los funcionarios. Es evidente que en la unidad siempre se está buscando generar actividades socioeducativas y laborales, aún con insumos y elementos básicos, teniendo en cuenta el perfil de cada interno. La dirección y sus respectivas áreas técnicas y operativas, dan orientaciones al personal de que el objetivo de la permanencia en privación de libertad es, mediante la rehabilitación, incorporarse a la sociedad con un proyecto social y laboral viable.

La Unidad requiere de mejoras edilicias y estructurales urgentes. La población en la unidad se ha mantenido estable en general, aunque como contracara sí aumentó mucho

su población de mujeres y de mujeres con hijos, lo que ha desbordado el espacio destinado a las mismas, conocido como “La Casona”.

Un elemento distintivo de la unidad es su área educativa, tanto en lo que refiere a educación formal –primaria, secundaria y capacitación técnica- como en el cúmulo de actividades informales referidas a la formación ciudadana general y al relacionamiento social.

Constituye una referencia nacional la manera como la unidad se vuelca a la comunidad: hay acuerdos con empresas privadas para internos que salen a trabajar incluso durante su condena, también empleos para liberados, convenios de trabajo con la comuna local, actividades solidarias cuando ocurren inundaciones generando una respuesta de apoyo de los vecinos, un trabajo de interacción institucional con el MIDES con mucho potencial (incluso se ofreció a esa cartera instalar una Oficina en la unidad, cosa que está en proceso), y se asumió el trabajo con medidas alternativas, lo que ha mejorado mucho el cumplimiento de las medidas desde una Oficina que funciona en el edificio de la unidad pero por supuesto fuera del ámbito interno de la cárcel.

Un ejemplo vivificante del singular espíritu que logra desarrollar institucionalmente la unidad penitenciaria de Salto, fue la participación de un grupo de mujeres en el campeonato local femenino de fútbol: esas mujeres se prepararon, se sintieron orgullosas de salir al exterior a competir con mujeres de la comunidad y la actividad deportiva fue una señal muy potente de integración social.

Es importante destacar que se trata de una Unidad donde los delegados de todos los pabellones se reúnen con las autoridades para hacer sus planteos y presentar sus inquietudes siendo recibidos por ellas y se gestionaron algunas de las propuestas presentadas por los internos.

La Oficina del Comisionado Parlamentario realizó un curso de promotores de derechos humanos en la unidad.

#### PROBLEMAS A ENCARAR:

Los problemas edilicios que siguen siendo un problema serio, pese a que hay un constante contexto de “edificio en obras” ya que se van reparando diversos sectores del mismo de manera constante. Se han refaccionado pabellones con la colaboración de internos pero los problemas eléctricos siguen existiendo, sumándose periódicos problemas de agua dada la baja presión existente en el barrio.

La atención personalizada del sector femenino, buscando apoyos comunitarios y respuestas programáticas adecuadas, ha sido una constante y un sello distintivo por su calidad humana en la gestión de esta unidad desde hace varios años. El sector femenino ha mejorado al tener también un referente educativo y operativo propio y una entrada autónoma; con relación al año anterior se recuperó el sector comedor que había sido utilizado para alojar internas. De todas formas la cantidad de mujeres que han sido condenadas hace necesaria la creación de nuevas plazas o mecanismos liberatorios que permitan disminuir el ingreso a prisión de madres jefas de hogar con hijos. Desde la unidad se proyecta, denotando gran proactividad para generar soluciones a los problemas emergentes que ponen en jaque la capacidad de gestión, construir un nuevo módulo para mujeres y realizar otros arreglos que permitan alojar a mujeres en un espacio más amplio. Así, se tiene proyectada la construcción al costado de la Casona de 10 habitaciones para madres con hijos.

Los logros y la permanente acción creativa de rehabilitación no deben hacer olvidar que se requiere más personal técnico para desarrollar más afinadamente Planes de Tratamiento Individual y contar con un área fuerte de vinculación con las familias de los internos.

#### COMENTARIO GLOBAL:

La Unidad pese a las carencias edilicias y el hacinamiento, debido a la fuerte proactividad de su equipo de dirección y personal, ofrece oportunidades de rehabilitación, la que podrían desplegarse con mucho mayor impacto si concretan mejoras edilicias y refuerzo del personal, siendo pese a las carencias presentes, una unidad de referencia por el comprometido y pedagógico encare del trabajo de rehabilitación e integración social. Es recomendable que el INR tome este marco de trabajo como espacio de capacitación y generación de políticas.



## UNIDAD N° 21 ARTIGAS Y ANEXO PINTADO GRANDE

### DESCRIPCIÓN GENERAL

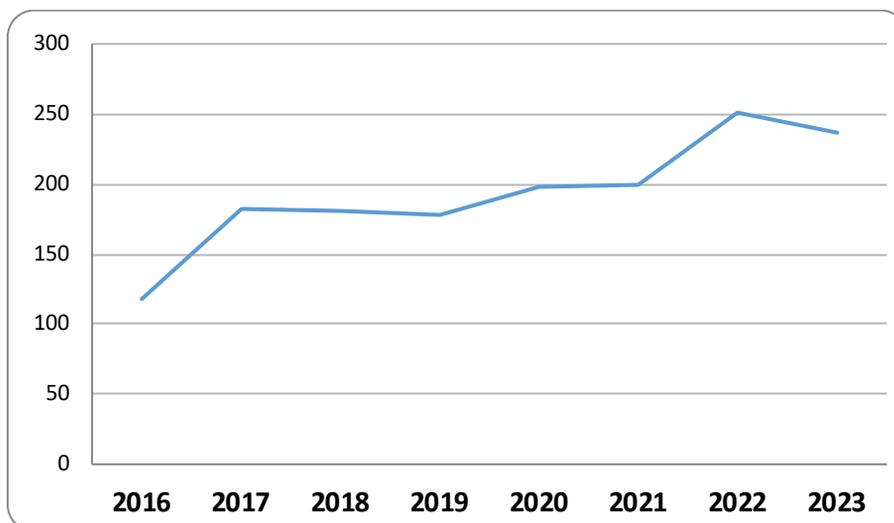
Es una unidad ubicada en un antiguo edificio de los primeros años del siglo pasado, con muy mal estado de mantenimiento ya desbordada por la sobrepoblación que aloja y sin horizonte de refacción. Estructura vetusta con varios sectores de pequeñas dimensiones, con patios muy pequeños al frente de cada “radio”, “brazo” o sector del edificio. Casi no hay espacios de convivencia (salones, comedor, salas), salvo un espacio común al que convergen pequeños espacios de aula, biblioteca y taller. Tal como hemos informado reiteradamente el deterioro del edificio y sus limitaciones espaciales hace ineludible la reforma del mismo o la construcción de otra unidad, que se ha anunciado.

Tiene un anexo en Pintado Grande, 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.

En el año 2021 se inauguró en el Anexo de Pintado Grande un Anexo femenino que permitió ampliar los cupos disponibles para mujeres del departamento que se encontraban alojadas en otras cárceles departamentales, generando sin duda un impacto positivo en el acercamiento familiar.

Está en avanzado estado de construcción una nueva unidad masculina que dejará atrás el viejo celdario de la ciudad, la que estará también en la zona de Pintado Grande a unos 100 metros de la actual chacra.

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
118	182	181	178	198	199	251	236

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 236

**Nº de internos varones:** 221

**Nº de internas mujeres:** 15

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 1

**Nº de internas madres con hijos en la unidad:** 1

**Capacidad Nominal:** 125

**Densidad:** 189%

**Sin Condena:** 7 (3%)

**Con Condena:** 229 (97%)

## Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR

La situación del lugar es crítica, aliviada por la inminencia de la apertura de una nueva unidad penitenciaria con otro diseño y la aplicación en la gestión práctica de un concepto de vida cotidiana orientado a la presencia de actividades socio educativas, lo que en concreto se trasunta a que en todos los sectores salgan al pequeño patio exterior que tienen durante todo el día, a que tengan acceso a un patio mayor donde practicar deporte varias veces por semana y al mantenimiento de una agenda de actividades que, aunque en espacios de reducidas dimensiones, logra darle cierto contenido a la estadía en el lugar. Estas acciones han permitido sobrellevar las pésimas condiciones edilicias, lograr un nivel básico de actividades y prevenir la violencia. En algunas dimensiones el centro logró buena calidad de la intervención, como talleres de artesanías, área educativa, biblioteca e informática y atención a las familias. Pero el hacinamiento comprometió desde hace muchos años la generación de actividades y es sorprendente la cantidad de “cuchetas” que se apilan en los pabellones, llegando hasta tener cuatro hileras horizontales y requerir que sus usuarios realicen auténticos malabares para subir y bajar de sus camas.

Es notoria la gran falta de recursos materiales que se suman a los problemas estructurales del edificio.

Pese a esto, la Dirección logra mantener un clima de convivencia llevadero con fuerte liderazgo un clima de convivencia sostenido, 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 buena cobertura educativa y adhesión de los internos a las actividades que se generan.

Es una unidad de cercanías, donde los responsables tienen un conocimiento directo de los internos y trabajan también con sus familias. Los internos salen durante todo el día al patio que está al frente de cada uno de los pabellones.

Se han realizado “brigadas de acción ciudadana”, trabajando los internos fuera de su hábitat y realizando obras en el anexo.

La Unidad de Artigas no tiene policlínica 24 horas; en el horario nocturno, en el edificio central, existe servicio de urgencias contratado pero no incluye la cobertura para el Anexo dejando desprotegido el sector femenino y de mujeres con hijos y en gestación.

Como debilidad podemos advertir que la inexistencia de un técnico con formación en psicología determina la imposibilidad de aplicar programa en adicciones. Solo el

edificio central cuenta con el programa de tratamiento Pensamiento Pro Social que no requiere psicólogo.

A pesar de la falta de recursos humanos y logísticos disponibles se ha logrado implementar periódicamente un programa de “usuario problemático en drogas”, para grupos acotados de internos.

Como en todo el sistema, la unidad muestra debilidad en su equipo técnico por falta de profesionales universitarios, hay falta de atención en salud mental y psicológica por el mismo motivo en los servicios del prestador de salud y no se logra consolidar un programa vincular con la comunidad y en particular con la etapa poste penitenciaria, siendo aún incipiente el rol de la DINALI en el lugar.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

El edificio es totalmente inadecuado y sus condiciones edilicias (tanto espacios físicos como instalaciones eléctricas y sanitarias) son totalmente inviables. Se espera con gran expectativa la inauguración de la nueva unidad, que también tendrá una capacidad importante para evitar el traslado de internos del departamento a otras localidades.

#### COMENTARIO GLOBAL

La unidad pese a las graves carencias materiales ha logrado ofrecer oportunidad de educación e integración social. Es imprescindible el nuevo edificio para asegurar buenas condiciones de rehabilitación en el departamento que aproveche la muy buena experiencia educativa e integradora realizada en un contexto adverso. Está pendiente procurar un régimen más abierto para las mujeres que se equipare al de los varones, aprovechando los espacios del predio y la necesidad de que Pintado Grande cuente con una mejor cobertura de salud, especialmente para las mujeres madres con hijos.

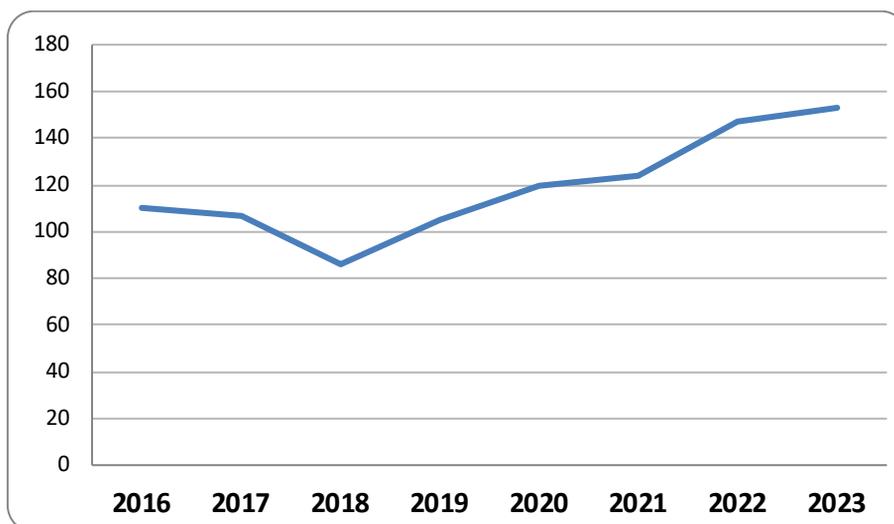


## UNIDAD N° 22 ROCHA

### DESCRIPCIÓN

Está ubicada en una zona rural con acceso desde la Ruta N° 9, a pocos kilómetros de la ciudad de Rocha. Es una unidad de pequeñas dimensiones y mínima seguridad que sustituyó a la vieja unidad, dañada por un incendio en el año 2010, en el que fallecieron doce internos. Posee un edificio central, dos módulos con alojamientos que tienen un gran patio central y salones para actividades y talleres y un módulo de tipo contenedor adaptado que está en vías de ser cerrado. Es solamente para varones. Tiene una panadería muy activa y bien equipada, amplios salones educativos, chacra, huerta, taller de herrería y mantenimiento con internos que trabajan en ellos. Posee áreas programáticas para educación formal, informática, panadería, visitas, entre otras.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
110	107	86	105	120	124	147	153

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 153

**Nº de internos varones:** 153

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 111

**Densidad:** 139%

**Sin Condena:** 15 (10%)

**Con Condena:** 138 (90%)

### **Muertes en custodia**

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR

El hecho de ser una unidad pequeña y de mínima seguridad permite desarrollar una buena convivencia y sin conflictos frecuentes. Su magnitud permite a las autoridades conocer a los internos y responder de mejor manera a las necesidades asistenciales y de rehabilitación. Superadas las restricción de la pandemia de COVID-19, verificamos un repunte en las actividades socioeducativas y también en la estructura física general de la unidad: se mejoraron y ampliaron los alojamiento, se terminaron las obras en la panadería, aulas y taller de mantenimiento, aumento el trabajo en huerta y chacra, se consolidaron las actividades educativas a partir de buena articulación con la comunidad, se aplicó régimen regular y estable de patio. Luego de un período de estancamiento técnico, la unidad comenzó a aumentar las actividades laborales, educativas y la construcción de nuevas plazas generó también oportunidades laborales. El clima de convivencia ha mejorado y la cobertura educativa ha aumentado.

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

La unidad no tiene un equipo técnico que le permita trazar Planes Individuales de Tratamiento, lo que sería aprovechar las posibilidades de personalización de los programas en una unidad donde su dimensión facilita ese abordaje. Asimismo, incluso por su localización y por la incidencia del tema en la región, requiere de un programa sistemático de atención al uso problemáticos de sustancias.

## COMENTARIO GLOBAL

La unidad ofrece oportunidades de integración social y su gestión es acorde a los estándares de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

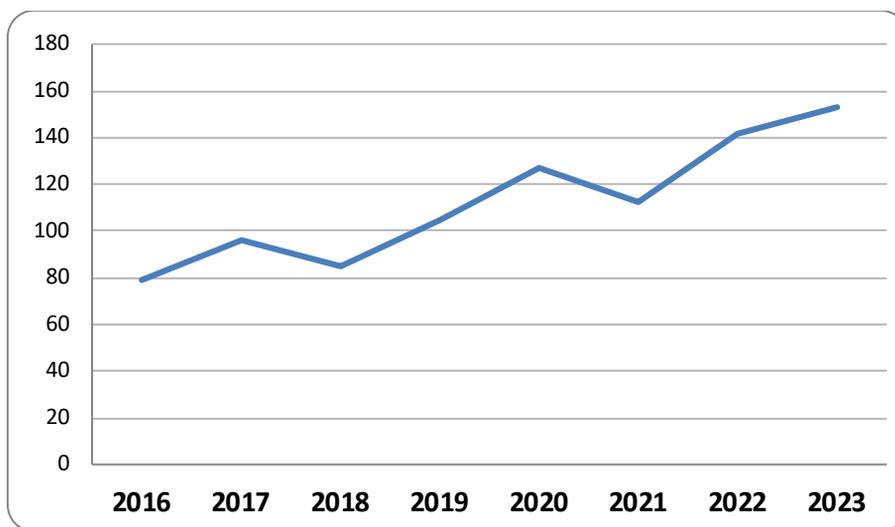


## UNIDAD N° 23, TREINTA Y TRES

### 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 ha tenido mejoras básicas en su mantenimiento pero es vetusta, poco funcional e inadecuada para un centro penitenciario, ya que tiene una gran fragmentación de los sectores. Tiene un gran patio central en torno al cual se distribuyen pabellones, sectores y subsectores, en una estructura intrincada y de difícil circulación, en suma: inadecuada. El estado del edificio también es malo, más allá de arreglos que se han venido haciendo. Tiene un pequeño sector para mujeres, sin autonomía funcional y de muy inadecuada ubicación. Se cuenta con un centro informático y biblioteca. Tiene una chacra como anexo, lejana a la cárcel y con pocos cupos de alojamiento.

### EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
79	96	85	105	127	112	142	153

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 153

**Nº de internos varones:** 137

**Nº de internas mujeres:** 16

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 90

**Densidad:** 170%

**Sin Condena:** 2 (1%)

**Con Condena:** 151 (99%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

## ELEMENTOS PARA SEÑALAR

La ubicación urbana y la organización espacio-funcional del edificio conspiran contra las políticas de rehabilitación dado que no hay espacios abiertos suficientes, aunque sí un gran patio con piso no adecuado. La precariedad de la construcción del edificio y su pobre mantenimiento inciden negativamente en las condiciones de vida del lugar ya que constituyen un ambiente poco vinculado al clima cultural de la rehabilitación. El edificio se llueve en algunos puntos, es de pobre iluminación y de aspecto muy poco motivante, sin espacios adecuados para actividades socioeducativas. Las construcciones que se han ido agregando y modificando al ritmo del aumento poblacional, han aumentado la tensión y han quedado injertadas de manera muy poco funcional. La unidad presenta problemas crónicos de abastecimiento de agua. Se debe mencionar la puesta en funcionamiento del Aserradero en la zona suburbana que además de generar cupos laborales ha sido un gran aporte en la producción de camas para el sistema en general. Los indicadores socioeducativos de la unidad mejoraron con respecto al año anterior, de la mano de una visible proactividad de la dirección de la unidad.

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR

Es una cárcel con poca población que en su mayoría refleja delitos de poca magnitud penal y de penas cortas, que se vinculan a situaciones sociales de exclusión, desesperación o adicción que podrían ser atenuadas primero y asistidas luego en la propia comunidad, mucho mejor que en un ámbito de privación de libertad. El nivel de internos que estudian y trabajan ha aumentado. La dirección realiza intentos por aumentar las actividades productivas basadas en iniciativas de los internos, pero el limitado marco físico sólo permite un pobre desarrollo de las mismas. Ha mejorado el relacionamiento con la comunidad (sociedad civil) y con programas, los que hacen un importante aporte en actividades de educación no formal y mejoran el clima de la convivencia.

La chacra es un posible lugar de expansión, pero su reducida dimensión edilicia hace que sean muy pocos los internos que estén en ella. Se entiende pertinente sugerir la posibilidad de reubicar la Unidad fuera de la planta urbana de la Ciudad. Son espacios críticos en la unidad los destinados a seguridad, mujeres y preventivas. La baja complejidad de los delitos cometido por los internos y la existencia en su mayoría de penas cortas, marca la necesidad de un equipo técnico multidisciplinar que mantenga fuertes líneas de cooperación con la comunidad para el pre egreso y egreso a los efectos de evitar la reincidencia.

## COMENTARIO GLOBAL

La unidad ha mejorado su oferta de actividades para el día a día, pero la estructura física compromete seriamente el funcionamiento de una institución que debe ser educativa y de rehabilitación y que por tanto tiene requerimientos básicos de actividades que hoy no se pueden cumplir allí. Cabe anotar que el problema aquí no son tanto los requerimientos básicos –que de alguna manera se zanján con una cotidianeidad simplificada por la acotada población y sus características de poca complejidad- sino la falta de intervenciones complejas: programas de tratamiento, adicciones, intervención con la familia, redes comunitarias, formación con proyección laboral local.



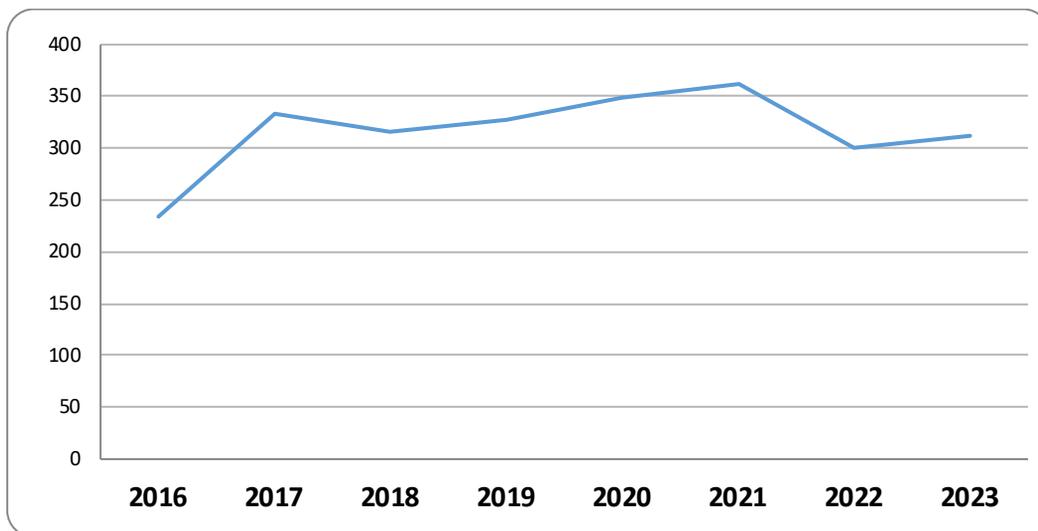
## UNIDAD N° 24 PENSE

### Descripción

De moderna construcción –inaugurada en 2015- se encuentra ubicada en el Departamento de Soriano, en la localidad de Pense. Está compuesta por 4 módulos dispuestos en cuadrículado, todos con un gran patio central, una suerte de pasiva en su entorno hacia la cual desembocan las celdas colectivas. Hay un pabellón femenino separado de los demás pero en contacto visual y cercano. Cuenta con un área de chacra en donde se alojan internos en un régimen de máxima confianza y, trasponiendo el portón de ingreso y el edificio de la dirección y la sala de visitas, un sector de ingreso, donde las personas en principio pasan no más de 10 días. El pabellón femenino cuenta con cuatro dormitorios, tres celdas y un patio central, a lo que se suma un pequeño sector con un patio reducido y dos dormitorios, donde se alojan internas con hijos. Hacia el fondo hay un salón multiuso y afuera un predio con juegos para niños.

La unidad posee espacios abiertos al aire libre en donde se desarrollan actividades productivas y un buen campo deportivo. También cuenta con un aula para realizar video conferencias, fundamentalmente con abogados defensores, jueces y también se ha utilizado para actividades del Dispositivo Ciudadela en tratamiento de adicciones.

EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
234	333	315	328	349	362	300	312

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 312

**Nº de internos varones:** 283

**Nº de internas mujeres:** 28

**Nº de internas mujeres trans:** 1

**Nº de internas embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 3

**Nº de internas madres con hijos en la unidad:** 3

**Capacidad Nominal:** 220

**Densidad:** 139%

**Sin Condena:** 19 (6%)

**Con Condena:** 293 (94%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 1

**Total muertes:** 1

### Elementos para señalar

El clima de convivencia varía en cada módulo, siendo en muchos de ellos tenso e inestable debido a la debilidad en la intervención técnica y a la tendencia creciente a la superpoblación. El esquema de alojamiento de la unidad es de celdas previstas para seis personas, en donde todas miran hacia el gran patio central ya señalado, donde pueden verse internos haciendo deporte o realizando actividades recreativas (cartas, conversando, tomando mate, lavando ropa o aireando colchones). Los pabellones, muy hacinados y superando largamente el cupo para el cual fueron creados, están abiertos desde temprana hora de la mañana hasta el atardecer, lo que alivia la convivencia, ya que en el gran patio los internos pueden moverse más espontáneamente que en la restricción severa del hacinamiento celdario. También hay internos que realizan trabajos de huerta, en espacios verdes, limpieza de cloacas y desagües. El MEC realizó un taller sobre reciclado de cubiertas, con las que se confeccionaron juegos que fueron donados a jardines de infantes y plazas públicas de la ciudad. Una cuadrilla extramuros realizó tareas de limpieza en un edificio perteneciente a INAU. Se refaccionó el sector Admisión con trabajos de pintura y electricidad, mejora señalable ya que ese sector mostraba habitualmente dejadez. Se dan clases de yoga, rugby, basket y volley, en general por voluntarios que atienden un

número acotado de internos pero que aportan valiosa oxigenación. Las canchas se pudieron realizar con la colaboración de instituciones de la zona y mano de obra de los internos. Fueron reparados los techos de los comedores y salones de clases. Con la colaboración de OSE se logró abrir un pozo semi surgente el cual permitió mitigar los problemas de abastecimiento de agua. A través de un convenio con la Intendencia departamental se trabajó en el reciclado de cartones y plásticos.

### **Principales problemas a encarar**

Se trata de una unidad de seguridad media. La misma sigue siendo en los hechos un centro regional, que recibe internos de varias zonas del país, principalmente de cárceles de la zona litoral. Aun es un tema a encarar la falta de personal técnico, lo que redundaría en una clara debilidad de la intervención socioeducativa existente. Es importante que se fomente el trabajo entre las familias y la comunidad. La estructura física de la unidad permite que el lugar sea de referencia con buen tratamiento, si se logran resolver las carencias pendientes. La falta de programas técnicos impide dar respuestas sólidas a las necesidades de los internos.

El pabellón de mujeres requiere un enfoque específico y especializado, tanto desde la perspectiva de género como por las particularidades de sus trayectorias y necesidades de apoyo social, las que no serán debidamente atendidas si no existe una vigorosa conexión con las redes comunitarias de integración social (MIDES, salud, sistema educativos y servicios sociales del departamento).

### **Comentario global**

La unidad no ofrece suficientes oportunidades de educación e integración social. Teniendo presente sus buenas y sólidas condiciones materiales, debería instrumentarse un consistente proyecto educativo que permita cumplir con la finalidad de tratamiento que debe cumplir una unidad de privación de libertad.



## UNIDAD N° 25 (Seguridad - Ex Módulo 12)

### Descripción

La unidad 25, se ubica dentro de la unidad 4 Santiago Vázquez detrás del Polo Industrial, se instaló en el ex módulo que se inauguró en 2016 como lugar de alojamiento para delitos muy graves y con impacto mediático, denominándose inicialmente como el Módulo 12 del COMCAR, aunque era gestionada directamente por el Ministerio del Interior o la dirección del INR.. Es considerado el lugar de máxima seguridad o máximo control sobre los internos del sistema. Tiene cuatro módulos (denominados A, B, C y D) con 10 celdas cada uno, patio en cada módulo, sala de visitas conyugales, sala de visita, aula, enfermería y todo el recinto es controlado por videocámaras única lugar del sistema penitenciario con ese dispositivo extendido a todo el edificio. Las celdas están muy bien equipadas: son individuales, tienen sanitario, ducha, ventana a un patio, cama, una pequeña mesa de trabajo, y una ante celda, esto sea que luego de la puerta de ingreso desde el corredor (que es muy fuerte y segura) hay un espacio y una nueva reja, lo que evita el contacto directo entre el ocupante de la celda y quien ingresa, lo que aporta mucha seguridad. El punto crítico del lugar al instalarse fue su régimen de funcionamiento. Siguiendo una visión asegurativa que entendía que en algunos casos la norma penal debía ser aplicada con su mayor intensidad, se estableció un régimen de restricciones severas que configuraban “aislamiento en solitario”, expresamente vedado por las normas internacionales: los internos no tenían contacto con otras personas, no salían al patio, no tenían actividades, el personal permanecía encapuchado y mantenía diálogos con los internos, las visitas eran cada 30 días. El sistema fue motivo de reclamos desde nuestra Oficina en 2015, incluso se incluyó la situación en los informes temáticos de la Oficina al Sistema de Naciones Unidas y sus Comités de vigilancia, pese a lo cual se siguió manteniendo un diálogo franco e intenso con las autoridades sobre el manejo penitenciario del lugar. El tema también fue incluido en informes especiales y en un capítulo entero anexo al informe 2021 de la OCP. Algunos aspectos del funcionamiento del lugar fueron flexibilizados levemente en los meses siguientes, pero sin cambios sustanciales. A fines de junio de 2018, 31 internos lograron copar el lugar y tomar a cuatro funcionarios como rehenes, lo que llevó a una tensa negociación durante la mañana y la tarde –en la cual estuvo presente la OCP- hasta que los internos depusieron su actitud y fueron trasladados y sancionados sin que ocurrieran víctimas. Durante las horas que los internos controlaron el lugar, destruyeron sus instalaciones, lo que llevó a que el módulo estuviera cerrado en reparación varios meses hasta que fue reabierto recibiendo internos con realidades diversas, dedicándose uno de sus sectores a la atención de salud mental, siendo gestionado por ASSE, donde ocurrieron varias muertes, algunas todavía bajo investigación judicial y administrativa. En 2021 se redefinió el objetivo del lugar, destinándose a “seguridad máxima especial” sus cuatro sectores.

## DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 23

**Nº de internos varones:** 23

**Nº de internas mujeres:** 0

**Nº de internas embarazadas:** 0

**Nº de niños/as:** 0

**Capacidad Nominal:** 48

**Densidad:** 48%

**Sin Condena:** 5 (22%)

**Con Condena:** 18 (78%)

### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

### Elementos para señalar

Dada la dura y desenfocada historia del lugar, la OCP también mantuvo reuniones con las autoridades del Ministerio del Interior señalando el encuadre y límites que debe tener la intervención penitenciaria, la que tiene fronteras muy marcadas para los casos límite de lo que suele denominarse “máxima seguridad”, lo que está establecido en las “Reglas Mandela”. Estas normas, votadas por Uruguay en la Asamblea General de Naciones Unidas, estipulan en su Regla 43 que están prohibidos “el aislamiento indefinido, el aislamiento prolongado, el encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada, las penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable, los castigos colectivos”. La Regla 44 es terminante: “Por aislamiento se entenderá 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 los 15 días consecutivos”. Estas normas determinan entonces que aún en los espacios penitenciarios de “máximo control”, las personas deben tener al menos dos horas diarias de contacto humano apreciable, ya sea por la vía de diálogos con funcionarios, técnicos, otros internos, servicios de salud u otros, ya que no cumplirlo constituye una situación que, como también dice la Regla 43, se equipara con la tortura, por lo que es de prohibición total en el derecho internacional y nacional.

Desde 2022 el ex módulo 12 paso a identificarse como Unidad 25, o sea una cárcel más de la constelación penitenciaria, con la misma estructura de gestión: un director, un sub director operativo, uno del área técnica y uno administrativo.

El régimen penitenciario ha mejorado, siendo de sistemática verificación por parte de la OCP la existencia del mínimo señalado de contacto humano y el acceso al patio.

Pese a esos avances y adecuación a la norma, la vida cotidiana se ubica en las fronteras de esos indicadores normativos, por lo que el régimen sigue siendo materia de preocupación y seguimiento. Los internos se encuentran incomunicados entre ellos, lo que es comprensible por el tipo de delitos que han cometido y la necesidad de evitar la conexión con otros internos dentro del sistema que podrían generar violencia, pero eso no justifica que se descarte la atención penitenciaria general que debe existir: educación, patio, deporte, salud, salud mental, contacto familiar. Los internos están dentro de sus celdas 22 hs. por día. Salen al patio de manera individual en régimen de entre una y dos horas diarias que la OCP verifica periódicamente.

Es remarcable que se ha incorporado una docente y un profesor de educación física, los que realizan actividades, pero las mismas todavía no son sistemáticas ni cubren a todos los internos, pero se trata de un paso muy positivo. Tampoco hay tratamientos ni programas de rehabilitación para los allí alojados que, dada la magnitud de los delitos, requieren ese tipo de acciones. Está permitido el uso de televisión, radio y libros para su distracción. También tienen permitido el uso de electrodomésticos, todas las celdas tiene toma corriente y luz artificial.

Sobre la puerta tienen una luz que está encendida las 24 hs del día, esa luz es muy molesta para los internos y no hay forma de que la puedan apagar ya que la misma se prende desde afuera y tampoco la pueden tapar para atenuar esa molestia ya que como dicho hay un exclusiva que divide a la celda en dos partes quedando la puerta por un lado y por otro el lugar donde se encuentra la cama y demás enseres.

Para comunicarse con la policía los internos tienen que gritar muy fuerte porque como no pueden llegar hasta la puerta para golpearla, no es posible que la policía los llegue a escuchar fácilmente. Esto es un problema principalmente cuando hay un tema de salud que necesita celeridad. En lo que refiere a la comunicación con el exterior, las visitas se realizan en un salón, en general una vez por semana con dos horas de duración, la minoría con tres horas de duración. Para la comunicación telefónica hay un cabinero al que pueden acceder dos veces por semana. Las visitas conyugales se permiten una vez cada 15 días y por un espacio de tiempo de 2 hs. En cuanto a las solicitudes que deben realizar los internos (visita especial, traslado, cualquier otra demanda) se pueden entregar dos veces por semana.

#### Principales problemas a encarar:

En el módulo convergen perfiles muy distintos, los que en general tienen en común la realización de actos de violencia extrema contra otras personas o delitos con penas largas y conexiones con lo que se consideran redes de ilegalidad. La falta de equipos técnicos (actividades recreativas y laborales, atención psicológica, tratamiento de adicciones, etc.) que trabajen en la unidad de manera sistemática, hace improbable que la violencia que ejercieron los allí alojados pueda ser canalizada hacia orientaciones pro sociales.

El régimen de máxima seguridad debe tener estricto cumplimiento de las reglas penitenciarias nacionales e internacionales, las que en esta unidad en lo que refiere al contacto humano mínimo se cumplen con dificultad y con riesgo permanente de caer en la prohibida situación de aislamiento en solitario.

Cabe agregar que al no existir en esta unidad programas de tratamiento o equipo técnico, el sistema penitenciario se pierde la posibilidad de analizar trayectorias de vida compleja que desembocaron en delitos graves, lo que podría arrojar conclusiones y evidencia para su prevención y comprender los factores individuales o sociales que coadyuvaron en ese periplo vital.

#### Comentario Global:

Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos no se cumplen a cabalidad y en lo que refiere a la prohibición de aislamiento en solitario deben tomarse medidas para consolidar las actividades básicas que se han empezado a implementar desde la instalación de un “área técnica” en el manejo del lugar. Es necesario incorporar operadores y técnicos y se deberían incluir programas especiales para el régimen de máxima seguridad. El cumplimiento de las “Reglas Mandela” que no solo establecen estándares de convivencia sino que además prohíben el aislamiento en solitario es, en particular sobre este punto, materia de constante observación de la OCP dada la trascendencia del punto.

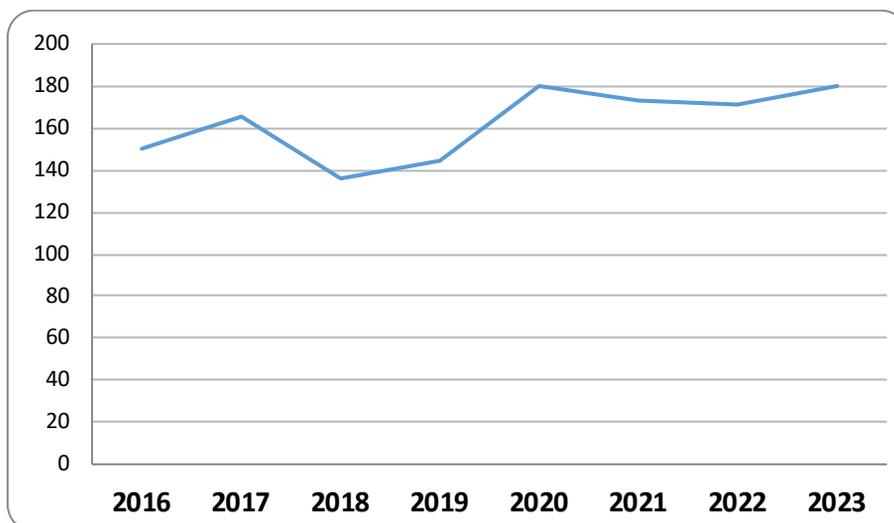


## UNIDAD N° 26, TACUAREMBÓ

### DESCRIPCIÓN:

La inauguración del nuevo edificio de la Unidad penitenciaria 26, destinada a hombres, fue una importante novedad en 2023. La unidad, ubicada a seis kilómetros del centro de la ciudad, tiene además un sector femenino con chacra, un anexo chacra para hombres y ahora el nuevo sector masculino. Son claras las mejoras realizadas en el pabellón y chacrar de mujeres. El nuevo celdario masculino tiene muy buenas condiciones: cuatro sectores colectivos bien iluminados, con espacio tipo sala de estar donde compartir conversaciones cotidianas, mirar tv o tener un refrigerio, amplia cocina y buena circulación y un espacio abierto para actividad deportiva. También hay una huerta y un espacio para trabajo productivo (ej: bloquera), todo ello rodeado por un alambrado que no rompe la visual. Por fuera de ese perímetro, hay talleres de artesanías y un pabellón de progresividad para personas mayores o personas que están postulando para ir a la chara. También hay una panadería muy bien equipada que cubre las necesidades. El sector de mujeres es una construcción nueva, con un patio central y dormitorios, sala multiuso y cocina que desembocan a él. Lo que era un celdario cerrado tuvo una importante transformación, ya que se le adosó un patio y dos viveros, uno de ellos del programa Sembrando. Las personas alojadas en el sector chacra gozan de un régimen abierto y todas realizan diferentes actividades tanto agrícolas como panadería, aserradero, carpintería y herrería.

## EVOLUCIÓN ANUAL DE LA POBLACIÓN



2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
150	165	136	144	180	173	171	180

### DATOS BÁSICOS

**Nº de internos:** 180

**Nº de internos varones:** 156

**Nº de internas mujeres:** 24

**Nº de internas embarazadas:** 1

**Nº de niños/as:** 1

**Nº de internas madres con hijos en la unidad:** 2

**Capacidad Nominal:** 211

**Densidad:** 85%

**Sin Condena:** 20 (11%)

**Con Condena:** 160 (89%)

#### Muertes en custodia

**Muertes violentas:** 0

**Homicidios:** 0

**Suicidios:** 0

**Muertes no violentas:** 0

**Total muertes:** 0

### ELEMENTOS A SEÑALAR:

Es muy destacable la positiva transformación que ha tenido esta unidad penitenciaria, donde quedan de manifiesto una gran variedad de actividades y ofertas socio educativas. Todo ello indica que es fruto de una gran proactividad institucionales, en buena medida impulsada localmente por el comando de la propia unidad, lo que ha redundado en múltiples convenios de capacitación, productivos y de trabajo con organismos públicos del departamento, como la Intendencia local, y entidades o empresas privadas. El cambio en la calidad de vida, dejando atrás la ruinoso cárcel ubicada en el centro de la ciudad, marca un antes y un después que debe ser tomado como referencia de lo que es posible con un trabajo institucional metódico y sostenido. Educación, capacitación, actividades productivas (construcción, conservas, deporte, artesanías) son parte de una convivencia cotidiana muy positiva, que permite a su vez que los funcionarios puedan tener un vínculo personalizado con los internos a los efectos de tener Plantes de Tratamiento Individual. Hay un delegado de los internos por cada sector de alojamiento. Se está realizando un muy trabajo alentador con ellos, permitiendo su reunión privada en forma regular y recibiendo los el comando para intercambiar dudas e ideas al menos una vez por mes.

### PRINCIPALES TEMAS A ENCARAR:

Las fortalezas que ha desarrollado la unidad y en buen clima de convivencia con muchas actividades, son el marco ideal para que un equipo técnico pueda desarrollar Plantes Individuales de Tratamiento, elaborando hojas de ruta más personalizadas para los internos y en especial en lo que refiere a sus proyectos de vida post penitenciario y la necesaria inserción laboral y apoyos al desarrollo humano, como la atención en salud, tratamiento de adicciones y continuidad educativa.

### COMENTARIO GLOBAL:

La unidad ofrece buenas oportunidades de rehabilitación, teniendo muchas buenas prácticas que deben tomarse como referencia para la mejora del sistema penitenciario.



PARLAMENTO  
DEL URUGUAY

COMISIONADO PARLAMENTARIO  
PENITENCIARIO