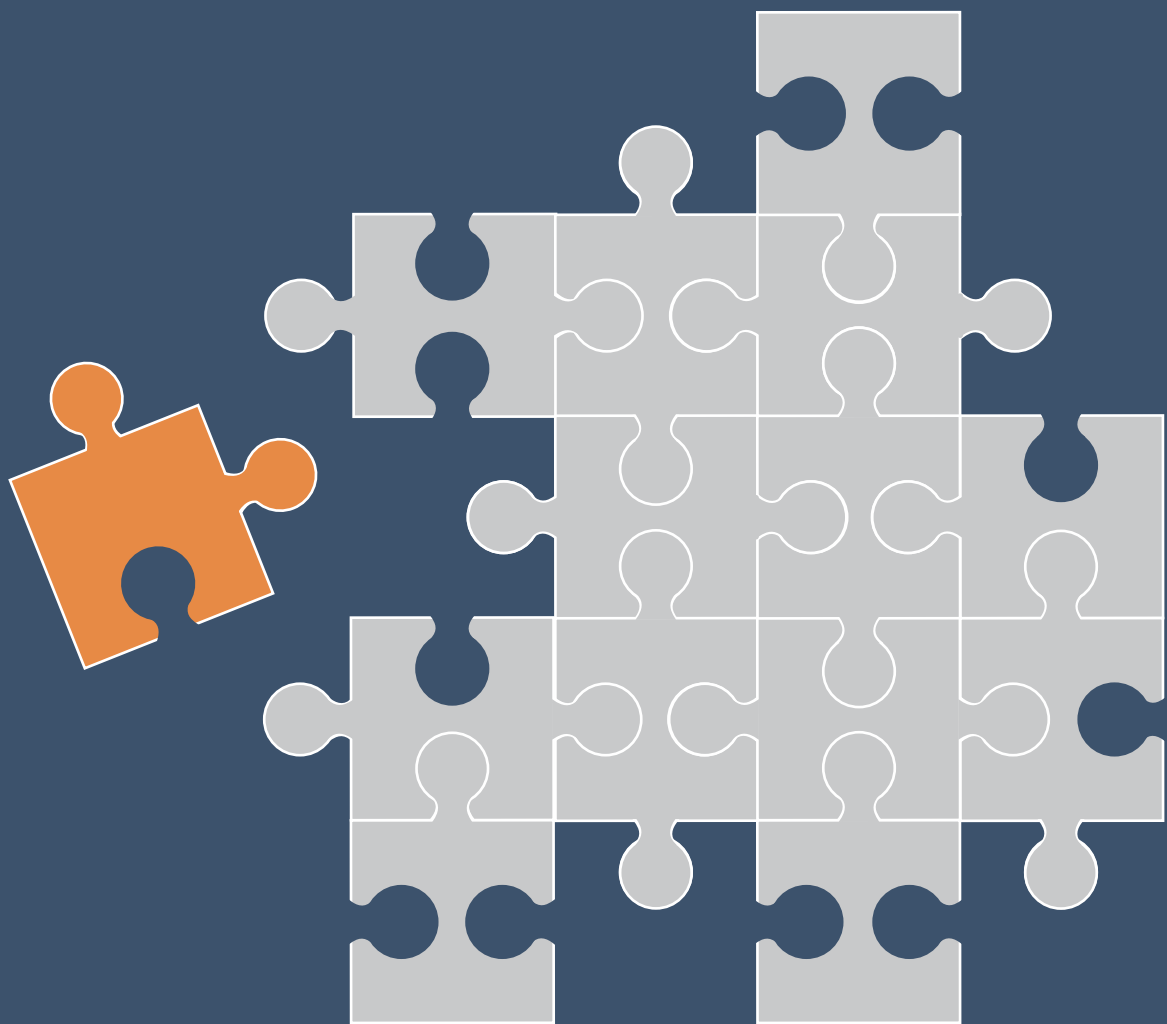


# Privación de Libertad y Reinserción Social en Uruguay





# Privación de Libertad y Reinserción Social en Uruguay<sup>1</sup>

---

*Coordinador*

**Dr. Ernesto Talvi**

*Autores*

**Dr. Álvaro Garcé García y Santos**

Investigador Principal

**Ec. Lucía Casal**

**Dr. Carlos Díaz**

**Ec. Lucía Donnangelo**

---

Mayo 2017

*Agradecemos muy especialmente a Santiago García da Rosa, Andrea Herrera y Rafael Xavier por su invaluable ayuda en la elaboración de este proyecto. A la oficina del Comisionado Parlamentario penitenciario por sus valiosos aportes. A Gladis Genua, Juan Miguel Petit, Ernesto Schargrodsky, y Ana María Sanjuan por su participación en el evento de presentación del documento.*

---

<sup>1</sup> Las opiniones vertidas en los trabajos de investigación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de CERES, de CAF, ni de sus órganos de dirección.

# Resumen Ejecutivo

---

Uruguay es uno de los países de Sudamérica con mayor número de reclusos por habitante. Aunque la población privada de libertad continúa creciendo, el Estado uruguayo no ha diseñado el marco institucional, ni ha alcanzado la calidad de gestión necesarios para acompasar esta tendencia. Como resultado, la situación se ha vuelto insostenible: hacinamiento crítico, ocio compulsivo y niveles de violencia sin precedentes, son algunos de los rasgos preocupantes de las cárceles uruguayas.

Denuncias de auditores nacionales e internacionales contribuyeron a que el Estado volcara más recursos e impulsara cambios institucionales. Si bien se han concretado avances prometedores, el sistema penitenciario no logra recuperarse de una disfunción básica: las cárceles uruguayas no habilitan ni rehabilitan. Los reclusos saben que, una vez cumplida la condena, sus posibilidades de reinserción social son difíciles y escasas.

## El Sistema Penitenciario Uruguayo

El sistema penitenciario uruguayo alberga a más de once mil internos, de los cuales la mitad no supera el año y medio de reclusión. En su mayoría, se trata de hombres solteros, menores de 35 años, que no han finalizado o siquiera alcanzado la educación secundaria, y que tienen al menos un hijo. Lo que es más importante aún, buena parte de estas personas carecen de las capacidades básicas necesarias para lograr una participación social plena. Las cárceles uruguayas han fracasado en su intento por revertir esta realidad y, como consecuencia, dos tercios de los reclusos son reincidentes.

La gran mayoría de los internos se encuentra cumpliendo prisión preventiva: solamente cuatro de cada diez reclusos tienen condena. De ser aplicada como medida cautelar, la prisión provisional sería la

excepción en los procesos. Sin embargo, existen dos fuerzas que impiden que esto ocurra: primero, la tendencia de los tribunales a procesar con prisión preventiva casos que no necesariamente lo ameritan; segundo, la excesiva duración de los procesos penales. Si bien la defensa tiene derecho a apelar la causa de esta disposición judicial, la duración del trámite es tal que en muchos casos excede la prisión preventiva. El uso excesivo de medidas cautelares, junto al aumento en la inseguridad y la falta de medidas alternativas de castigo, permiten explicar el problema de superpoblación que sufre el sistema carcelario uruguayo.

La gestión del sistema penitenciario es responsabilidad del INR (Instituto Nacional de Rehabilitación). Este órgano se encuentra bajo la órbita del Ministerio del Interior, nucleando a todas las unidades de internación del país. Cada unidad está a cargo de un director, de quien dependen tres subdirecciones: la administrativa, la técnica y la de seguridad. Además del personal policial, desde hace unos años se han incorporado funcionarios civiles. Las unidades de internación están ubicadas en distintos puntos del territorio nacional y operan en establecimientos urbanos, suburbanos y rurales. La arquitectura penitenciaria de algunos de estos centros es de larga data, incluso de fines del siglo XIX, por lo que en varios casos su configuración no cumple con condiciones mínimas de habitabilidad. Un alto porcentaje de los reclusos se aloja en pocos centros penitenciarios, donde el número de presos supera ampliamente la cantidad de plazas disponibles. La construcción de nuevos edificios ha permitido descongestionar parte del sistema, aunque sin eliminar las condiciones de hacinamiento carcelario.

Además de carencias edilicias, las unidades penitenciarias padecen serios problemas sanitarios:

altos niveles de coinfección por tuberculosis y VIH, consumo masivo de drogas, pacientes psiquiátricos sin tratamiento o tratamiento inadecuado, entre otros. La conservación de la salud también se ve afectada por la mala alimentación de los reclusos. Si bien el personal médico debe inspeccionar la dieta de los internos y asesorar al director del establecimiento al respecto, esta obligación es incumplida en todos los establecimientos carcelarios del Uruguay. El problema se ve agravado por la falta de transparencia en los mecanismos de control interno, asignación y distribución de las partidas de gasto destinadas a alimentación.

Los servicios de salud de los principales complejos penitenciarios no dependen del Ministerio del Interior, sino que son competencia del prestador estatal de salud, ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado). Estos centros cuentan con policlínicas que corresponden al primer nivel de atención, por lo que las asistencias de segundo y tercer nivel requieren el traslado del interno a un centro hospitalario fuera del complejo. Este traslado, así como su posterior admisión y tratamiento, constituye un momento crítico en la cadena de atención médica. Dos grandes problemas afectan la correcta ejecución de este procedimiento. Por un lado, existen serias dificultades de coordinación con especialistas para tratamiento de enfermedades crónicas, atrasando —en algunos casos fatalmente— la debida prestación de asistencia. Por otro lado, las agresiones hacia médicos, paramédicos y custodios han llevado al personal de la salud a rechazar situaciones de emergencia en repetidas oportunidades.

Además de estas agresiones, en los centros penitenciarios ocurren diversas formas de violencia institucional e intragrupal. A pesar de que la Ley de Procedimiento Policial (Ley N.º 18.315) reglamenta el uso de la fuerza por parte de funcionarios penitenciarios, en la última década se han repetido episodios de muerte o lesión grave de internos en

distintos procedimientos. El hacinamiento crítico y el ocio compulsivo constituyen otras modalidades de violencia institucional. Por su parte, la violencia intragrupal ha registrado una tendencia creciente en la última década. Actualmente, casi la mitad de las lesiones sufridas por internos se debe a actos intencionales con el fin de agredir. Como resultado de estos inusitados niveles de violencia, Uruguay es uno de los países de la región con mayor tasa de homicidios entre personas privadas de libertad.

La vulnerabilidad de los reclusos frente a estos hechos de violencia, sobre todo los de orden institucional, resulta comprensible cuando se analiza el régimen disciplinario vigente (Decreto Ley N.º 14.470, artículos 48 al 53). Un problema que presenta esta regulación es que, en la práctica, el régimen administrativo se encuentra ajeno al control jurisdiccional. El Poder Judicial tiene poca injerencia en el control de la ejecución de las penas y de las sanciones impuestas por las autoridades penitenciarias. Este esquema de revisión de sanciones supone un conflicto de intereses: cuando revisa las sanciones que aplica, la administración penitenciaria actúa como juez y parte, lo que vulnera las garantías de los reclusos. Además, la duración de los procedimientos de apelación de las sanciones hace que cualquier intento de control carezca de objeto: la impugnación no tiene efecto suspensivo y la decisión al respecto es, generalmente, comunicada una vez cumplida la sanción. Por otra parte, el Comisionado Parlamentario penitenciario, encargado de controlar el cumplimiento de la normativa, no cuenta con potestades para anular los actos administrativos que disponen sanciones.

Además de contar con un régimen disciplinario que no da garantías, el sistema penitenciario no provee a procesados y penados de un acceso adecuado a la asistencia jurídica. Si bien Uruguay cuenta con uno de los servicios de Defensoría Pública más completos y de mayor tradición en América, la carencia de recursos ha afectado gravemente la

calidad de los servicios. La sobrecarga de trabajo impide que los defensores concurren asiduamente a los establecimientos, siendo este uno de los principales reclamos por parte de los reclusos.

Un aspecto que no debe pasar inadvertido es el trato a familiares de reclusos: cualquier extralimitación de la administración penitenciaria en la interacción con algún familiar repercute en la situación de los internos. En la práctica, la revisión de familiares mediante el desnudo constituye una fuente permanente de violación de derechos, tanto de la persona directamente requisada, como, por vía indirecta, de la dignidad del privado de libertad. A pesar de la gravedad de esta situación y de los abundantes medios tecnológicos que permitirían reemplazar estos métodos a un costo razonable, la administración penitenciaria no ha resuelto este problema.

El sistema penitenciario uruguayo no es ajeno a los problemas de gestión de recursos económicos que sufre el resto de la Administración Pública. La inversión en la gestión de la privación de libertad, medida en términos reales, disminuyó considerablemente en el período 2010-2014 (en promedio, un 17% por año). En 2010, año de creación del INR, se llevaron adelante importantes proyectos de infraestructura. Sin embargo, aun sin considerar este año, la inversión medida en términos reales disminuyó un 30% en el período 2011-2014. Esta tendencia fue revertida en 2015, cuando comenzó a construirse la nueva cárcel de Punta de Rieles (Unidad N.º 1), mediante un proyecto de participación público-privada. Según cifras oficiales, este establecimiento costará 90 millones de dólares y su construcción, que comenzó a mediados de 2015, se estima que finalizará a fines de 2017. Dado el aumento en la cantidad de reclusos, el Ministerio del Interior debió aumentar el número de plazas y esto se logró construyendo un único centro. Punta de Rieles albergará 1.960 reclusos (18% de la población carcelaria actual), dimensión que excede

cuatro veces el máximo recomendado por las directrices penitenciarias más avanzadas. Estas normas internacionales son coherentes con la experiencia del país, pues en Uruguay se han comprobado las dificultades de gestión que existen en el complejo carcelario Santiago Vázquez (Unidad N.º 4), donde se aloja el 30% de los internos del sistema penitenciario uruguayo.

## Habilitación y Reinserción Social

Las carencias jurídicas y de gestión impiden que las cárceles uruguayas cumplan con una de sus funciones primordiales: habilitar a los reclusos para que, una vez liberados, se reinserten en la sociedad. En otras palabras, el sistema penitenciario uruguayo no es capaz de proveer a los internos de las destrezas y los patrones de conducta necesarios para no volver a incurrir en delitos. Las cifras son elocuentes: menos de la mitad de los reclusos trabaja (dentro o fuera de la cárcel) durante el período de privación de libertad. Apenas uno de cada diez reclusos trabaja y estudia, y dos tercios vuelve a delinquir.

A partir de la privación de libertad, la persona inicia un proceso de habilitación y reinserción social que consta de tres etapas: internación, pre-egreso y transición.

*Internación.* La primera etapa comienza inmediatamente cuando la persona es procesada con prisión. Esta etapa se encuentra a cargo del INR y es ejecutada, principalmente, a través de los operadores penitenciarios de cada unidad de internación. En teoría, estos funcionarios civiles están especialmente capacitados para trabajar en la habilitación y reinserción social de los reclusos. En la práctica, sin embargo, los operadores penitenciarios no han sido capaces de sustituir el enfoque custodial de los funcionarios policiales.

Existen diferentes alternativas para facilitar la inserción laboral de las personas privadas de libertad, las que se pueden clasificar en dos grandes grupos, según se requiera, o no, la salida del recluso del centro penitenciario.

Las oportunidades fuera del centro penitenciario surgen, en general, gracias a convenios celebrados entre el Ministerio del Interior y entidades públicas (por ejemplo, empresas públicas o intendencias municipales), empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil. También existe la posibilidad de que el propio recluso consiga empleo fuera de la unidad de internación, o bien aproveche un convenio entre su centro de reclusión y alguna institución. De acuerdo a lo que establece la Rendición de Cuentas 2012 (Ley N.º 19.149, artículo 120), una comisión interdisciplinaria autoriza salidas (siempre con custodia policial) y las comunica al juzgado competente (el juez de la causa cuenta con un tiempo para expedirse, de lo contrario se considerará válida la decisión de la comisión).

Con respecto a las oportunidades laborales dentro del propio centro penitenciario, se pueden distinguir tres tipos de emprendimiento: los gestionados por el centro penitenciario, los propios de las personas privadas de libertad y los de iniciativa privada. Por ejemplo, en la Unidad N.º 6 (Punta de Rieles) —donde casi la totalidad de los internos trabaja o estudia— existen más de 35 emprendimientos, todos gestionados por los propios reclusos.

*Pre-egreso.* Una segunda etapa ocurre en el período previo al egreso y está a cargo del INR, en coordinación con la DINALI (Dirección Nacional de Apoyo al Liberado). La DINALI es el órgano encargado de preparar a los reclusos para su retorno a la sociedad. Esta dirección opera en la órbita del Ministerio del Interior, reportando jerárquicamente al ministro. A diferencia de su antecesor, el Patronato de Encarcelados y Liberados —integrado por personas vocacionales y alejadas de la carrera

política—, la DINALI se encuentra bajo directo control del ministro. Los problemas institucionales del sistema penitenciario afectan directamente la coordinación de esfuerzos entre el INR y la DINALI: por ejemplo, el alto número de reclusos sin pena, y por ende sin fecha de salida, dificulta las tareas de reinserción previas al egreso.

*Transición.* La tercera y última etapa ocurre cuando la persona recupera su libertad. En esta instancia interviene exclusivamente la DINALI, operando en todo el territorio nacional a través de sus Oficinas Departamentales de Apoyo al Liberado (antes denominadas Patronatos Departamentales). La DINALI cuenta con una bolsa de trabajo donde pueden registrarse las personas que egresan del sistema penitenciario. De acuerdo a la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (Ley N.º 17.897, artículo 14), las empresas adjudicatarias de licitaciones del Estado deben cubrir al menos el 5% de ciertas categorías de empleo con trabajadores allí registrados. En la práctica, la existencia de esta ley es apenas testimonial, al punto tal de que el Comisionado Parlamentario, el INR y la OIT (Oficina Internacional del Trabajo) han denunciado la falta de seguimiento e inspección del cumplimiento de la norma. Esta situación impide que la DINALI cumpla uno de sus cometidos más importantes y logre reinsertar laboralmente a los egresados del sistema penitenciario.

Uno de los principales desafíos de las políticas de habilitación, sobre todo en esta última etapa, es el estigma que acompaña a quienes egresan del sistema penitenciario. La posibilidad de reinserción, tanto social como laboral, exige que la comunidad provea a los ofensores de las oportunidades necesarias. Ante esta situación, muchos países han optado por programas reparadores de daños en los que las personas involucradas (víctimas y victimarios) resuelven de qué manera sobreponerse a las consecuencias, tanto presentes como futuras, de los actos delictivos. En Uruguay, durante el ciclo del CNR

(Centro Nacional de Rehabilitación, que operó entre 2002 y 2010) se desarrolló una experiencia piloto que incluyó un primer ensayo de Justicia Restaurativa. Pese a los buenos resultados obtenidos, la experiencia fue abandonada.

## Recomendaciones

Luego de evaluar la organización y gestión del sistema penitenciario uruguayo, este informe plantea una serie de recomendaciones que permitirían a las cárceles habilitar y reinserir socialmente a las personas privadas de libertad.

Estas medidas de política penitenciaria se pueden clasificar en seis grupos, según se trate de aspectos jurídicos y presupuestales, salud y alimentación, recursos humanos, gestión de la privación de libertad, reinserción del liberado, o indicadores de desempeño y funcionamiento del sistema.

### *Aspectos jurídicos y presupuestales*

(i) El Decreto Ley N.º 14.470 debería ser reemplazado por una **Ley Orgánica Penitenciaria** que refleje los principios del Derecho penitenciario moderno, contemplando la normativa internacional, constitucional y legal, así como los tratados ratificados por el Estado uruguayo.

(ii) La política penitenciaria nacional debería quedar a cargo de un **Servicio Descentralizado** que reúna las funciones actuales del INR y la DINALI, y cuyo vínculo con el Poder Ejecutivo sea a través del Ministerio del Interior (entendiendo que la política penitenciaria es un factor esencial de la seguridad pública). Este nuevo diseño institucional sería la única forma de asegurar los estándares técnicos y las condiciones de seguridad internas indispensables para el adecuado tratamiento de la población reclusa.

(iii) El Poder Judicial, a través de los Juzgados de Ejecución y Vigilancia del Cumplimiento de la Pena,

debería tener mayor injerencia en la administración de las penas, lo que se lograría a través de un **sistema obligatorio de visitas de magistrados a las unidades penitenciarias**. En caso de constatarse incumplimientos, se deberían hacer efectivas las correspondientes sanciones a los magistrados. El control a cargo de la jurisdicción de Ejecución y Vigilancia es de vital importancia para la efectiva protección de los derechos de las personas privadas de libertad (condiciones de vida, régimen disciplinario, derecho a la salud, hacinamiento, etc.), dado el carácter obligatorio de las decisiones judiciales. Debe tenerse en cuenta que las recomendaciones del Comisionado Parlamentario penitenciario y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) no tienen esa fuerza vinculante.

(iv) Los jueces deberían contar con el respaldo de mayores controles administrativos para **extender la aplicación de medidas sustitutivas de la prisión**, como pueden ser el uso de medios de monitoreo electrónico y la prestación de servicios comunitarios (Ley N.º 17.726).

(v) Este nuevo marco institucional tendría que ser acompañado por una **mejor gestión de las partidas presupuestales**, de forma tal de disponer de los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de los DDHH, sustituir gradualmente la infraestructura obsoleta (priorizando los pabellones femeninos en la construcción de nuevos locales), extender los programas de reinserción laboral y profesionalizar los organismos de ayuda post-penitenciaria. A su vez, las unidades penitenciarias más violentas podrían contar con las cámaras de seguridad y el número de guardias que exigen sus módulos más conflictivos.

(vi) El Estado uruguayo debería asegurar al Poder Judicial los recursos necesarios para la implementación del **nuevo Código de Proceso Penal**, y así sustituir el sistema procesal inquisitivo (el juez



dirige la investigación y juzga) por uno acusatorio (el fiscal investiga, confronta con la defensa en igualdad de condiciones y el juez resuelve).

#### *Salud y alimentación*

(i) El gobierno debería concretar su proyecto de **Hospital Penitenciario**, así como la extensión gradual de los servicios de salud de ASSE a todas las unidades del sistema.

(ii) La situación actual exige el diseño y la ejecución de un **programa integral de atención al consumo de drogas**, además del fortalecimiento de los controles para impedir el ingreso de drogas en las unidades penitenciarias. En lo inmediato, deberían implementarse programas de tratamiento para los reclusos que presenten consumo problemático de sustancias psicoactivas.

(iii) Se deberían diseñar y aplicar **nuevos programas de salud**, orientados a mejorar la atención de tuberculosis, VIH/SIDA y patologías mentales, priorizando la atención a las mujeres privadas de libertad, con énfasis en las madres y niños y niñas institucionalizados junto a ellas. Estos programas de salud deberían de asegurar el acceso al tratamiento de enfermedades no transmisibles como la diabetes y la hipertensión, así como a tratamientos de urgencia, mejorando la coordinación entre unidades penitenciarias y centros externos.

(iv) Es fundamental que se cumpla la legislación correspondiente y, de esta manera, **los servicios médicos controlen efectivamente la dieta de los reclusos**.

#### *Recursos humanos*

(i) A los efectos de mejorar la calidad de los recursos humanos, los esfuerzos de capacitación de funcionarios penitenciarios deberían reorientarse hacia un **sistema de capacitación permanente**, en el que se priorice la resolución de conflictos dentro del

marco legal y mediante el uso de medios no letales de coerción.

(ii) La capacitación de los funcionarios del sistema penitenciario debería prestar especial atención a las **especificidades de la reclusión femenina**.

(iii) El gobierno debería continuar con la incorporación y capacitación de **nuevos operadores penitenciarios** (funcionarios civiles), siguiendo el modelo definido originalmente.

#### *Gestión de la privación de libertad*

(i) La situación actual del sistema penitenciario uruguayo exige un **plan de prevención de la violencia dentro de las cárceles**, con especial énfasis en los homicidios.

(ii) El Estado uruguayo debe garantizar la **protección efectiva a los denunciantes, víctimas y testigos de corrupción o violencia institucional** en las unidades penitenciarias, amparándoles en el goce de todos sus derechos.

(iii) A los efectos de mejorar la calidad de vida en los centros de reclusión, se tendría que implementar cronogramas de actividades diarias, con horarios y pautas obligatorias, de forma tal de **reducir el ocio compulsivo**. La rutina diaria debería contemplar, dentro de lo posible, los intereses de cada individuo, y debería motivar la adquisición de oficios y destrezas que faciliten la inserción laboral post-penitenciaria.

(iv) El trabajo técnico debería extenderse al **entorno de la persona privada de libertad**. El tratamiento no debería limitarse únicamente al recluso, sino que tendría que abarcar a su entorno familiar más cercano. La intervención del Estado debería incidir en todo el ambiente personal cercano al privado de libertad.

(v) Se deberían diseñar **mecanismos de auditoría interna** en todas las unidades penitenciarias, con el fin de mejorar el control del gasto y, en particular, el

monitoreo permanente de los procesos de almacenamiento y distribución de alimentos, medicamentos y cualquier producto destinado a la satisfacción de necesidades de la población reclusa.

(vi) El sistema penitenciario debería fortalecer los mecanismos de **control del ingreso de vehículos a las unidades**.

#### *Reinserción del liberado*

(i) El sistema penitenciario uruguayo debería desarrollar un modelo de **Justicia Restaurativa**, buscando que la persona, a partir de la privación de libertad, logre reinsertarse en una vida digna, manejando mejores grados de sensibilización hacia la sociedad.

(ii) Se debería implementar un **proceso de seguimiento del liberado**, de forma tal de que profesionales puedan evaluar fehacientemente su reinserción social, así como acompañarlo en todo ese proceso.

(iii) Se tendría que extender el uso de respaldos administrativos y medios tecnológicos de monitoreo que favorezcan la **concesión de salidas transitorias, libertad provisional, libertad condicional y libertad anticipada**.

(iv) Se debería lograr que las empresas cumplan con el **régimen de incorporación preceptiva de liberados** —en una proporción no menor al 5%— en toda contratación de obra pública (Ley N.º 17.897, artículo 14).

(v) Se recomienda ampliar las **experiencias de trabajo fuera de los establecimientos**, con el posterior retorno para el pernocte en la unidad penitenciaria.

(vi) La Administración penitenciaria debería **extender el Proyecto Posada de Camino** con el fin de alojar y contener a más reclusos para evitar que, al ser liberados, estén en situación de calle.

#### *Indicadores de desempeño y funcionamiento del sistema*

(i) La correcta evaluación del sistema penitenciario requiere el **desarrollo de indicadores clave** (por ejemplo, número de plazas, cantidad de personas que estudian y/o trabajan, etc.). Se debería asegurar la más amplia difusión de estos indicadores y transparencia en los criterios de medición utilizados. Los auditores externos (legisladores, sociedad civil, referentes académicos, Comisionado Parlamentario, relatores de organizaciones internacionales, órganos de vigilancia de tratados) deberían tener acceso a estadísticas confiables, de forma tal de monitorear la gestión penitenciaria y sus resultados.

(ii) A través de los Compromisos de Gestión, **el Ministerio del Interior debería comunicar los objetivos que se propone cumplir**, así como los mecanismos de evaluación y los indicadores de desempeño correspondientes.

