

Análisis de contexto y monitoreo del sistema carcelario de adultos y unidades policiales

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura - Uruguay



 Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

 DERECHOS
70^º ANIVERSARIO DE
LA DECLARACION
UNIVERSAL DE
DERECHOS HUMANOS



República Oriental del Uruguay

Análisis de contexto y monitoreo del sistema carcelario de adultos y unidades policiales

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura - Uruguay

“Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes”.

Regla 1. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo



70º ANIVERSARIO DE
LA DECLARACIÓN
UNIVERSAL DE
DERECHOS HUMANOS



República Oriental del Uruguay

Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Dra. Mariana Mota (Presidenta)

Dra. Mariana Blengio Valdes

Dr. Juan Faroppa

Dra. María Josefina Plá

Dr. Wilder Tayler

Mecanismo Nacional de Prevención

Director

Dr. Wilder Tayler

Secretaría

Maritza Ramos

Equipo Técnico Interdisciplinario

2017: Dr. Álvaro Colistro, Psic. Ariadna Cheroni, Lic. en Trabajo Social María José Doyenart, Asistente Social Ana María Grassi, Lic. en Trabajo Social Fernando Leguizamón, Lic. en Trabajo Social Soledad Pérez, Dra. Gianina Podestá, Lic. en Psic. Mariana Riso, Educador Social Diego Silva Balerio.

2018: Dr. Álvaro Colistro, Psic. Ariadna Cheroni, Lic. en Trabajo Social María José Doyenart, Asistente Social Ana María Grassi, Educador Social Hernán Lahore, Lic. en Trabajo Social Fernando Leguizamón, Ignacio Martínez Grille, Lic. en Trabajo Social Soledad Pérez, Dra. Gianina Podestá, Lic. en Psic. Mariana Riso, Lic. en Psic. Adriana Rodríguez Lotito.

Colaborador voluntario: Dr. Francisco Ottonelli

Redacción del Informe

Equipo Técnico Interdisciplinario MNP (2018)

Soc. Laura Latorre, Educación y Estudios, INDDHH

Registro fotográfico

Equipo Técnico Interdisciplinario MNP (2017)

Producción editorial: Susana Aliano Casales

Impresión: Mastergraf

ISBN: 978-9974-8684-6-5

Contenido

Presentación	7
Prisión preventiva, Código del Proceso Penal y modificaciones al nuevo Código	13
Sistema carcelario	17
Situación del sistema carcelario	17
Metodología para el monitoreo del sistema carcelario	20
Monitoreo del sistema carcelario	22
Régimen de reclusión especial	24
Hallazgos y nudos críticos del monitoreo del sistema carcelario de adultos	26
Violencia intracarcelaria	27
Condiciones de habitabilidad	28
La salud: derecho humano fundamental	30
Situación de las mujeres privadas de libertad	33
Unidades policiales	35
Metodología para el monitoreo de las unidades policiales	35
Monitoreo de las unidades policiales	38
Hallazgos y nudos críticos del monitoreo de unidades policiales	39
Prospectiva	43
Anexo I. Recomendaciones.....	45
Anexo II. Listado de oficios no respondidos	48
Anexo III. Comunicado 167/17. Policía Nacional Dirección de Planificación y Estrategia Policial, Ministerio del Interior	49
Glosario de siglas	51

Presentación

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) se crea por el artículo 83 de la Ley 18.446,¹ de fecha 24 de diciembre de 2008, conforme al mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas (OPCAT).²

El OPCAT establece “un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.³

A su vez crea dos órganos de control y colaboración: el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) a nivel internacional, y a nivel local, los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP). Estos se revelan como una innovadora herramienta para contribuir a la erradicación de la tortura.

En el marco de las atribuciones conferidas, el MNP inició formalmente sus funciones el 20 de noviembre de 2013, bajo la dirección de la Dra. Mirtha Guianze, miembro del anterior Consejo Directivo (CD) de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). A partir del 1° de setiembre de 2017, el CD designó al Dr. Wilder Tayler como director del MNP.

Desde el comienzo de su actuación, el MNP ha planificado el abordaje a los centros de privación de libertad considerando los diferentes niveles de vulnerabilidad detectados en cada uno de los ámbitos de encierro.

Visión: Uruguay como país libre de la práctica de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en cualquier lugar donde haya una persona privada de libertad, detenida o en custodia o que no esté habilitada a salir libremente del lugar donde se encuentra.

Misión: Prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en los lugares en que se encuentran personas privadas de su libertad, detenidas o en custodia o que no estén habilitadas a salir libremente del lugar donde se encuentra.

1 El artículo 83 de la Ley 18.446 le asigna a la INDDHH las funciones del MNP al que refiere el OPCAT.

2 Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de enero de 2003 (Resolución 57/199 - entrado en vigor el 22 de junio de 2006). El OPCAT fue ratificado por Uruguay por Ley 17.914 del 25 de octubre de 2005.

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>>.

3 OPCAT - artículo 1.

Mecanismo Nacional de Prevención:

Independiente. Independencia funcional, presupuestaria y de criterio.

Autónomo. El Estado uruguayo se ha obligado a garantizar la independencia funcional del MNP, como así también la independencia de sus funcionarios (artículo 18 Numeral 1 del OPCAT).

Profesional. El Estado también se compromete a tomar las medidas necesarias a fin que los expertos/as del MNP tengan las capacidades y los conocimientos profesionales requeridos.

Preventivo. La labor del MNP se dirige fundamentalmente a prevenir y no a reaccionar ante denuncias individuales concretas.

Proactivo. Sus acciones tienden a colaborar en forma activa en la prevención y erradicación de la tortura y los malos tratos.

El escalonamiento progresivo por sistemas ha permitido focalizar la tarea, así como diseñar diferentes herramientas para su monitoreo: sistema de responsabilidad penal juvenil; sistema de protección 24 horas de niños, niñas y adolescentes; sistema carcelario de adultos; unidades policiales; unidades de violencia doméstica y de género; instituciones psiquiátricas.

A decir de Audrey Olivier: “El tratado de prevención está basado en un cambio de paradigma: reemplazar el secreto que rodea a la detención —que permite la tortura, los malos tratos, los abusos y la violencia— con la apertura, la transparencia y el acceso sin previo aviso a cualquier lugar de privación de libertad. (...). El cambio también se plantea en el concepto mismo de lo que se considera un lugar de detención, un lugar donde una persona está privada de su libertad. En efecto, es el criterio de riesgos de ser sometido a actos de tortura o de malos tratos que define lo

que es un lugar de detención. Así, el MNP no solo tiene acceso a las cárceles o a los puestos de policía, sino también a las instituciones psiquiátricas, a los hogares para adultos mayores, y a los centros para personas migrantes”⁴

La herramienta MNP, otorgada por el OPCAT a los Estados, porta un potencial invaluable para promover cambios radicales en la cultura del encierro institucional y para prevenir y combatir los actos que representan, estimulan, o permiten la tortura y otros malos tratos, así como aquellos que perpetúan la impunidad en todas o algunas de sus formas.

Consciente de la responsabilidad que este rol conlleva, así como del hecho que la erradicación de la tortura en nuestro país es una responsabilidad compartida, durante la gestión 2017, el MNP buscó avanzar en la articulación con los distintos actores involucrados en la temática de privación de libertad, particularmente

4 Informe MNP - 2016. Prólogo de Audrey Olivier Muralt, directora de la Oficina Regional para América Latina - Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).

agentes gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), organismos internacionales y participación efectiva de las personas afectadas por las situaciones de encierro institucional.

Asimismo, se priorizó incrementar el alcance del sistema de monitoreo a nivel nacional; fortalecer los instrumentos metodológicos de monitoreo y generación de información, y profundizar en acciones que aporten a modificar las normativas y revertir las políticas públicas y prácticas institucionales que priorizan el encierro como forma de gestionar determinados conflictos sociales.

En este sentido, a través del análisis de las acciones y estrategias desarrolladas; los hallazgos y nudos críticos destacados; y los logros alcanzados durante el año 2017, el presente Informe Anual procura transmitir una visión de lo que significa en la práctica la prevención de la tortura y otros malos tratos.

Este IV Informe Anual presentado por el MNP tiene como objetivos:

- Cumplir con el compromiso de los Estados Parte en observancia a lo dispuesto por el OPCAT, que establece en su artículo 23 “publicar y difundir los informes anuales de los Mecanismos Nacionales de Prevención”;
- Difundir y publicar las constataciones del MNP sobre los riesgos de tortura y malos tratos existentes en los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad;
- Explicitar el marco conceptual y metodológico del monitoreo realizado por el MNP.⁵

Está dirigido a la opinión pública en general y en particular a las OSC, operadores públicos responsables de la implementación de las políticas en el marco de las cuales se efectúa la privación de libertad y a la comunidad internacional.

Los contenidos se organizan en seis librillos; el primero brinda un panorama del Informe anual del MNP 2017 en el cual se sintetizan las principales novedades en todas las áreas de intervención. Los cuatro siguientes, analizan en forma específica las acciones referidas al monitoreo del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes, sistema de responsabilidad penal adolescente, sistema carcelario de adultos y unidades policiales y finalmente, al monitoreo de instituciones psiquiátricas.

El último librito compendia el marco normativo de referencia en privación de libertad.

⁵ De acuerdo a lo establecido por el artículo 68 de la Ley 18.446, en el mes de abril del año 2018, la INDDHH presentó su Informe Anual 2017 ante la Asamblea General del Poder Legislativo.

El capítulo IV del VI Informe Anual da cuenta de lo actuado durante el año 2017 en el cumplimiento de la función de MNP, conferida por el mandato legal. El presente Informe profundiza y amplía el análisis de algunos de los aspectos allí consignados.

Con esta estructura, a manera de un “Modelo para armar”, se procura dar cuenta de los distintos y disímiles ámbitos en los cuales el MNP está convocado a intervenir, así como de facilitar la selección y tránsito por aquellos contenidos en los cuales cada actor involucrado focaliza su interés.

En esta publicación, que aborda el sistema carcelario de adultos y las unidades policiales, se encontrará el detalle de las actuaciones, las conceptualizaciones, la metodología de monitoreo y las perspectivas de trabajo del MNP en dos ámbitos de encierro que, si bien diferenciados por sus cometidos y estructura funcional, se encuentran en la órbita del Ministerio del Interior.⁶

La inclusión de las unidades y seccionales policiales en el presente librito responde a que las actividades de monitoreo realizadas en esos espacios tienen mayor conexión con el sistema carcelario, en el entendido que las detenciones que se realizan en la órbita policial pueden derivar en el ingreso a la cárcel y/o al sistema de justicia.

Si bien muchas de las detenciones policiales no terminan en un encierro institucional,⁷ se encuentran estrechamente ligadas a los casos que sí dan lugar a una privación de libertad dispuesta por la justicia competente.⁸

El presente informe se inicia con un análisis del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) y su proyecto de reforma, discutiendo el impacto sobre el uso de la prisión preventiva y la tasa de prisionalización.

Se presentan a continuación datos estadísticos que permiten caracterizar la situación del sistema carcelario de adultos.

Se dedica también un apartado a la denuncia del régimen de reclusión especial existente en el Módulo 12 de la Unidad de Internación N° 4 (ex COMCAR), debido a la grave afectación a los derechos de las personas privadas de libertad allí alojadas.

El informe cuenta con una presentación de la mirada conceptual y metodológica desde donde el MNP observa la privación de libertad y realiza el monitoreo del sistema carcelario y las unidades policiales, analizando el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales vigentes en la materia. Esta presentación es clave en la comprensión de los resultados y recomendaciones del proceso de monitoreo, así como para el diálogo con las autoridades, a efectos de alcanzar los estándares de referencia.

6 Desde el año 2010, el INR realiza la gestión del sistema carcelario en la órbita del Ministerio del Interior. Las unidades policiales, son gestionadas por el Ministerio del Interior y reguladas por la Ley orgánica policial N°19.315.

7 Ya sea por no existir motivos para la iniciación de un proceso penal, o por determinarse un procesamiento sin prisión.

8 Es de señalar que las seccionales policiales no tienen mayor vinculación con el Sistema de responsabilidad penal juvenil pues los y las adolescentes detenidos en dichas unidades son trasladados a la brevedad a dependencias del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). De todas formas, el MNP en su monitoreo periódico observa particularmente las condiciones de detención de adolescentes en la duración, el lugar y la realización de las comunicaciones pertinentes, mientras se encuentran bajo custodia policial.

En forma posterior, se presentan los hallazgos y nudos críticos identificados en el proceso de monitoreo tanto del sistema carcelario como de las unidades policiales. El material culmina con un análisis prospectivo, el cual incorpora las acciones estratégicas a desarrollar hacia la superación de los problemas identificados y a la efectivización de un sistema de privación de libertad respetuoso de los derechos humanos.

Hilvanados por una especie de *consensus securitario*, los reclamos por seguridad ciudadana y el impulso punitivo como emoción y pasión colectiva que motora las prácticas penales, “(...) han transformado el debate y las políticas públicas sobre el delito y el castigo de una manera que ningún observador de la escena penal podría haber previsto anteriormente”⁹

Su correlato, el aumento de las penas, la vigilancia policial y la “bulimia” carcelaria, lejos de ser una solución, la mayoría de las veces, no hacen más que agravar y amplificar los problemas que supuestamente deben resolver: “Es sabido que el encarcelamiento, además de afectar prioritariamente a las capas más desprovisadas, es en sí misma una tremenda máquina de pauperización. Al respecto, es útil recordar sin descanso las condiciones y los efectos deletéreos de la detención en la actualidad, no solo sobre los reclusos sino también sobre sus familias y sus barrios.”¹⁰ (L. W., 2004: 171).

Entre esos efectos dañosos, el sistema punitivo desata toda una serie de categorizaciones y clasificaciones sociales que perennizan la inseguridad y reafirman la ilusión de que la prisión es un lugar seguro donde se protege a la sociedad de quienes representan un peligro para ella.

Esta concepción que sitúa la cárcel como lugar de castigo, descalifica totalmente a los reclusos/as como personas y naturaliza los sufrimientos que el encierro y la violencia institucional provoca.

De esta manera, la privación de libertad homogeneiza a las personas como representantes de la idea de enemigo del conjunto social, degradando e invalidando la voz, las trayectorias particulares y el dolor singular de quienes la experimentan.

Los y las integrantes del MNP, han escuchado en estos años de desempeño profesional muchas de estas voces, y procurado analizarlas a la luz de su mandato institucional, y de transparentarlas a través de sus Informes de actuación.

El presente Informe apunta a ser un insumo para que esas voces adquieran un sentido, que nos permita acercarnos más al objetivo de que en ningún momento de la detención ni bajo ninguna circunstancia, se utilicen ni se justifiquen la tortura y los malos tratos.

9 En: Comentario a la edición ampliada del libro de Loic Wacquant, *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Bs. As., 2000.

10 Wacquant, L.: *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Bs. As., 2000.

Prisión preventiva, Código del Proceso Penal y modificaciones al nuevo Código

En observancia a las recomendaciones internacionales que ha tenido Uruguay, el 1° de noviembre de 2017 entró en vigencia el nuevo CPP, que modifica el sistema inquisitivo por una modalidad acusatoria.

A escasos meses de la vigencia del CPP, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de reforma que altera la estructura normativa garantista conforme al derecho internacional de los derechos humanos, además de ampliar la discrecionalidad policial en los primeros momentos de la detención de una persona y en la investigación que se disponga para determinar la existencia o no de delitos.¹¹ Se aprueba la reforma el 8 de agosto de 2018, con algunas modificaciones al texto propuesto por el Ejecutivo.¹²

Los límites básicos del ejercicio del poder penal y las garantías contra su uso arbitrario, han sido establecidas en la Constitución de la República y en la normativa internacional.

Uruguay es uno de los países de la región, con el mayor índice de prisionización de adultos.

Ha sido además observado reiteradamente por organismos internacionales por el abuso en la aplicación de la medida de la prisión preventiva -con la consecuente vulneración del principio de inocencia, y por la falta de garantías jurídicas para las personas privadas de libertad que cumplen su condena.¹³

Facultades del MNP

“Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.”

OPCAT. Artículo 19

11 Dicho proyecto, podría ser declarado inconstitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia, por violentar lo establecido en los artículos, 15 y 27 de la Constitución de la República; así como diversas normas internacionales que integran el bloque de constitucionalidad.

12 Véase en: <<http://www.diputados.gub.uy/proyectos/codigo-del-proceso-penal-modificacion-de-la-ley-n-19-293/>>.

13 El Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones finales sobre el informe periódico del Uruguay de 2013, insta al Estado a “culminar la reforma del Código del Proceso Penal teniendo en cuenta... las disposiciones del artículo 9 del Pacto los procedimientos de detención y otras restricciones a la libertad personal de los imputados y acusados, teniendo en cuenta en particular el principio de presunción de inocencia. Debe intensificar sus esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de las cárceles y aliviar el hacinamiento, de conformidad con el artículo 10 del Pacto y en particular debe...”

Asimismo, el Estado uruguayo fue, en distintas oportunidades, objeto de duras críticas y preocupación a nivel internacional, por el carácter obsoleto de su proceso penal y la necesidad de ajustarlo a los principios básicos del derecho procesal penal moderno, como la oralidad, la publicidad y los principios de contradicción, intermediación procesal y acusatorio.

El nuevo CPP, vigente desde el 1° de noviembre del año 2017, consagra precisamente un sistema penal acusatorio, adversarial, oral y público, que separa claramente las funciones de acusar y juzgar, y establece un juicio de partes (Ministerio Público por un lado y defensa e indagado por otro, ante un juez imparcial).

A su vez el CPP restringe la prisión preventiva, que debe ser la excepción, y define la participación de las víctimas durante el proceso.

Establece asimismo las funciones de la Policía Nacional, de la Prefectura Nacional Naval y de la Policía Aérea Nacional, como auxiliares del Ministerio Público en las investigaciones, quienes realizarán sus tareas bajo la dirección y responsabilidad de los fiscales, de acuerdo a las instrucciones que ellos les impartan.

En forma casi inmediata a su aplicación surgieron desde distintos estamentos innumerables críticas al nuevo Código, así como debates políticos, en relación a los efectos de su aplicación, que rápidamente se han centrado en una posible ineficacia punitiva, tomando como indicadores los índices de ingresos a prisión.

Sin embargo, en el *Análisis primario de resultados del nuevo CPP en relación al proceso penal inquisitivo* (mayo, 2018),¹⁴ realizado por la Fiscalía General de la Nación, en el cual se analiza la evolución de los ingresos a prisión de adultos aportados por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) de enero de 2017 a abril de 2018, puede observarse que:

(...) las cifras de noviembre y diciembre de 2017 y enero de 2018 reflejan las dificultades evidenciadas en los primeros tres meses de implementación del nuevo CPP. Así, cuando el promedio mensual del período enero a octubre de 2017 fue de 572,3 ingresos, en noviembre de 2017 se dieron 295 ingresos. Sin embargo, a partir de ese momento se evidencia una tendencia continua y rápida de normalización de la cantidad de ingresos, alcanzando los 540 en marzo y 528 en abril de 2018. (FGN, 2018: 19).

b) limitar el período legal de prisión... y velar por que se imponga únicamente como medida excepcional c) ampliar la incorporación de penas alternativas a la privación de libertad...” (Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones finales sobre el 5to informe periódico del Uruguay. 2013). El Informe del Relator Especial sobre la tortura Juan E. Méndez da cuenta de la misma problemática al manifestar “...la necesidad de afrontar el problema también con reformas institucionales y legislativas que ataquen las causas imperantes del hacinamiento, como ser el abuso de la prisión preventiva, la falta de utilización de medidas alternativas a la prisión, y el aumento exponencial de la cantidad de población reclusa”. El mismo Relator insistió en que “un componente importante de la transición a un sistema penitenciario de derechos humanos en el Uruguay debe pasar por la reforma de varias secciones del Código Procesal Penal”. (Informe del Relator Especial sobre la tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes Juan E. Méndez. Asamblea General Dist. General 28 de febrero de 2013).

14 El Informe fue presentado el 23 de mayo de 2018, en respuesta a la solicitud de Pedido de informes del Representante Nacional Dr. Pablo Abdala, del 14 de febrero de 2018, sobre el CPP.

En el análisis de los datos se señala que, salvo algunas dificultades iniciales, la aplicación del nuevo CPP, mantiene el alto índice de prisionización que caracteriza a nuestro país.

El citado informe a su vez destaca que la población adulta privada de libertad es en 2017 más de 2,6 veces la que existía en 1999 y que “... el nuevo Código de Proceso Penal no genera por sí mismo mayores niveles de impunidad”. (FGN, 2018: 21).

No obstante ello, el 15 de mayo de 2018, ingresó al Parlamento desde el Poder Ejecutivo una propuesta de reforma del nuevo CPP de carácter regresivo, que produciría un impacto negativo sobre las garantías al momento de la detención, sobre el derecho a la libertad, la presunción de inocencia, y sobre el margen de discrecionalidad necesario para el ejercicio de la función judicial y para disponer la medida cautelar de prisión preventiva

El día 29 de mayo del 2018 la INDDHH —por intermedio del MNP— presentó una nota dirigida a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores de la República, y a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación general y Administración de la Cámara de Diputados, donde planteó su preocupación por el proyecto de ley que modifica el nuevo CPP, y aportó argumentos respecto de varios artículos de la propuesta de reforma.¹⁵

Finalmente, el 8 de agosto, el Parlamento aprobó el proyecto de ley que modifica disposiciones del CPP.

El MNP considera que la reforma al sistema procesal penal y penitenciario que se propuso el Estado uruguayo a fin de ser respetuoso de los derechos humanos, no debía ser modificada en sus aspectos fundamentales, sin un período suficiente de evaluación en base a elementos claros y objetivos, y sin profundizar en un análisis jurídico consistente.

Permanece a su vez como preocupación central la alta tasa de prisionización, el uso excesivo de la prisión preventiva y la sobrepoblación y hacinamiento carcelario, tres de los principales indicadores que evalúan negativamente las políticas penitenciarias de Uruguay en el marco de comparaciones regionales e internacionales.

El MNP persiste en su observación de que la medida cautelar de privación de libertad puede acarrear daños a las personas y que, de no aplicarse excepcionalmente, lesiona el principio de presunción de inocencia que solo cae con una sentencia de culpabilidad, luego de agotar todos los medios para diligenciar las pruebas de descargo que solicite la defensa.

15 Véase el texto completo del Informe de la INDDHH sobre Proyecto de reforma del CPP en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2018/05/SobreProyectoReformaCPP.pdf>.

Sistema carcelario

SITUACIÓN DEL SISTEMA CARCELARIO

El sistema carcelario de adultos es gestionado por el INR, situado en la órbita del Ministerio del Interior.¹⁶

El INR gestiona un total de 29 unidades carcelarias en los 19 departamentos del país.

Cuadro 1. Personas privadas de libertad en cárceles, 2017

Área*	Hombres	Mujeres	Procesados	Penados**	Total	(%)	Niñas y niños***
Metropolitana	6386	267	3969	2684	6653	65,0	12
Resto del país	3389	199	2884	704	3588	35,0	30
Total	9775	466	6853	3388	10241	100,0	42
(%)	95,4	4,6	66,9	33,1	100		
Tasa de prisionización					293,17		
Tasa de hacinamiento nacional					103%		

Fuente: Datos proporcionados por INR, 31 de diciembre 2017. *Nota: El área Metropolitana incluye la Unidad de Ingreso Diagnóstico y Derivación (ex Cárcel Central) y Unidades 2 y Anexo 2 (Canelones), 3 (Libertad), 4 (Santiago Vázquez, ex COMCAR), 5 (Femenino), 6 (Punta de Rieles), 7 (Canelones), 8 (Domingo Arena), 9 (Madres con hijos) y 10 (Juan Soler). **Nota: En referencia al estado del proceso, solo se incluyeron datos de procesados y penados, pero no se incluyeron el número de casos sin información. ***Nota: Niños/as en convivencia con sus madres presas.

Según los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, al 31 de diciembre de 2017, el total nacional de personas privadas de libertad en cárceles es de 10.241, más 42 niñas y niños menores de 8 años en convivencia con sus madres.¹⁷

Del total de 9.775 varones, 2 son varones trans y de las 466 mujeres, 15 son mujeres trans.

Como se aprecia en la tabla, al igual que en el año 2016,¹⁸ las personas procesadas sin sentencia firme continúan constituyendo el 67% del total de la población.

16 Es de señalar que por Decreto-Ley N°14.470 de diciembre de 1975, se dispuso que la administración de las cárceles pasará del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) al Ministerio del Interior. En julio de 2018 el Poder Ejecutivo ingresa al estudio parlamentario un proyecto que reubicaría el INR como un organismo descentralizado en la órbita del MEC.

17 Artículo 29 del Decreto-Ley N°14.470 que establece un sistema de normas sobre reclusión carcelaria.

18 Ver: III Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental del Uruguay 2016. *El MNP en el Uruguay: puesta en funcionamiento y consolidación*. INDDHH/MNP, 2017.

En ese sentido, el MNP mantiene su preocupación por el alto número de personas a la espera de una sentencia.

En base a los datos proporcionados, los varones representan el 95% de las personas privadas de libertad. El 65% se aloja en la zona metropolitana donde se encuentran los tres centros carcelarios más poblados.

Área metropolitana:

- 3602 Unidad 4 (Santiago Vázquez, ex COMCAR).
- 997 Unidad 3 (Libertad).
- 975 Unidad 7 (Canelones).

Resto del país: 35% de los hombres presos y las tres cárceles con mayor número de personas privadas de libertad.

- 739 Unidad 13 (Maldonado-Las Rosas).
- 541 Unidad 12 (Cerro Carancho-Rivera).
- 305 Unidad 24 (Soriano).

El mayor número de mujeres presas se encuentra en la Unidad 5-Femenina, que concentra el 55% de las mujeres. En el caso de mujeres presas en convivencia con sus hijos, las niñas y niños en cárceles suman 42 en 2017: la Unidad 20 (Salto) y la Unidad 9 (madres con hijos-Montevideo) son la que registran más niños/as en cantidad de 13 y 12, respectivamente. Por otra parte, se registraron un total de 15 gestantes en 2017, 7 de las cuales se encontraban en la Unidad 5 (Montevideo).

Área metropolitana:

- 256 Unidad 5-Femenino.
- 11 mujeres con hijas/os en Unidad 9 en la cual se alojan 12 menores (3% de las mujeres y 29 % de niños y niñas en convivencia con sus madres).

Resto del país:

- 33 Unidad 13 (Maldonado).
- 32 Unidad 20 (Salto).
- 26 Unidad 24 (Soriano).

Cuadro 2. Personas fallecidas en cárceles, 2016-2017

Causas	2016*	%	2017**	%
Homicidios intencionales entre internos	16	34,0	17	36,2
Suicidios	13	27,7	10	21,3
Otras causas	18	38,3	20	42,6
Total	47	100,0	47	100,0

Fuente: *2016 datos INR, 2017. **2017 datos Ministerio del Interior, 31 de diciembre 2017.

En 2017 ocurrieron un total de 47 muertes en cárceles. En 27 casos se trató de muertes violentas, todas en unidades que alojan varones: 17 homicidios intencionales entre internos y 10 suicidios.

Estos datos son semejantes a los registrados en 2016, con igual número de fallecidos por todas las causas y con un total de 29 muertes violentas.

Se destaca la gravedad de mantener el alto índice de fallecimientos violentos de 2016. En el *Informe especial sobre muertes en custodia 2016* del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario se destaca que: “El año 2016 registra la mayor cantidad de homicidios de los últimos 11 años, pasando estos a ser la principal causa de muerte en prisión. Durante años lo habían sido las “causas naturales”, es decir, enfermedades. El año 2016 también registra la mayor cantidad de suicidios en prisión de los últimos 11 años”.¹⁹

Según el informe del Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad del Ministerio del Interior del total de homicidios consumados en todo el país durante 2017, el 7% ocurrió en establecimientos de reclusión de hombres (Observatorio Ministerio Interior, 2018: 15).²⁰

El Estado es el garante de los derechos de las personas que se encuentran bajo su custodia, en ese sentido es preocupante el alto porcentaje de muertes de personas en contextos de encierro carcelario, donde deben profundizarse las investigaciones de las eventuales responsabilidades administrativas de las personas encargadas de su custodia.

“A nadie se le aplicará la pena de muerte. En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”.

Constitución de la República.
Artículo 26

19 Informe especial sobre muertes en custodia en 2016. Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Ver: <<https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos>>.

20 Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad del Ministerio del Interior, División de Estadísticas y Análisis Estratégico. Véase informe completo en: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2017/homicidios_2017.pdf>.

En el marco del trabajo del MNP en la prevención de la tortura y malos tratos, y de aquellas situaciones que producen riesgos de muerte en contextos de encierro, resulta incluso necesario problematizar la dicotomía entre muertes naturales y muertes violentas, para atender las omisiones, negligencias o errores de procedimiento, que favorecen la ocurrencia de unas y otras bajo responsabilidad del Estado.

METODOLOGÍA PARA EL MONITOREO DEL SISTEMA CARCELARIO

Facultades del MNP

“Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención.”

OPCAT. Artículo 19

Diversos instrumentos normativos internacionales, regionales y nacionales que regulan, directa o indirectamente, el trato que debe brindársele a una persona privada de su libertad, conforman el marco normativo del monitoreo del sistema carcelario.

En particular aplican como criterios de referencia las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela),²¹ y las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).²²

El monitoreo de las condiciones de detención permite analizar si las personas privadas de libertad son tratadas con el respeto inherente a la dignidad humana, considerando como referencia el cumplimiento con los estándares nacionales e internacionales vigentes.

El MNP efectiviza este monitoreo en base a visitas aleatorias a las unidades penitenciarias —en términos de calendario (horarios y días), condiciones climáticas y áreas geográficas— efectuadas sin previo aviso. Estas condiciones son plausibles dadas las capacidades asignadas por el OPCAT (artículo 20) de “acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios” y la “posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad” con “libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar”.

I. Visita inspectiva. La investigación y documentación de la visita busca verificar las condiciones de vida en prisión y la presencia de los principales factores de riesgo de vulneración de derechos y ocurrencia de tortura y malos tratos de las personas allí alojadas.

La investigación se realiza básicamente mediante la observación estructurada

21 Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015.

22 Aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 2010.

del lugar; la realización de entrevistas a las personas allí alojadas y al personal del centro, el acceso a registros y la información estadística u otra documentación relevante proporcionada por la institución y las autoridades nacionales responsables, en base a los requerimientos del MNP. Durante la visita se realiza registro fotográfico de las instalaciones, y eventualmente, de audio o video.

Aspectos monitoreados:

- Medidas de protección: Principios fundamentales, gestión de los expedientes de los reclusos, separación por categorías en las unidades de detención.
- Condiciones de vida: Espacios de alojamiento, condiciones de celdas, calabozos, espacios comunes, espacios de visita de familiares. Acceso a agua potable.
- Acceso a higiene personal, ropas y cama, alimentación, recreación y deportes
- Salud: Acceso a los servicios médicos y calidad de los estos. Atención en Salud mental.
- Régimen de detención: Restricciones, disciplina y sanciones. Contacto con el mundo exterior, visitas de familiares, acceso a llamadas telefónicas.
- Prácticas de aislamiento y contención: Protocolos e Instrumentos para la coerción física.
- Condiciones de funcionamiento de la organización: Condiciones laborales del personal.

II. Recomendaciones. En base a los resultados y alcance de las visitas realizadas y los datos compilados, se plantean conclusiones y recomendaciones conforme a los estándares aplicables. Las recomendaciones se orientan a identificar las acciones prioritarias a realizar a fin de reducir los riesgos de vulneración de derechos y ocurrencia de actos de tortura y malos tratos.

El oficio con recomendaciones o informe resultante es presentado a las autoridades competentes

III. Diálogo con las autoridades y actores involucrados. A efectos de subsanar los problemas y riesgos identificados, el MNP en todos los casos promueve el diálogo periódico con los actores involucrados. Asimismo, constituye una herramienta más (además de nuevas visitas no anunciadas) para realizar un seguimiento de las recomendaciones emitidas.

IV. Seguimiento. En un período razonable en referencia a la urgencia de acciones y a la viabilidad de efectuar la implementación de recomendaciones, el MNP realiza nuevas visitas de seguimiento. Las mismas tienen como objetivo

verificar la mejora en los factores de riesgo identificados en la visita inspectiva y la efectiva implementación de las recomendaciones.

MONITOREO DEL SISTEMA CARCELARIO

El MNP en el sistema carcelario priorizó realizar visitas no anunciadas a aquellas cárceles invisibilizadas, donde se tienen indicios de existencia de graves vulneraciones de derechos de las personas privadas de libertad, las que podrían llegar a constituir tortura u otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Durante 2017, se destacaron dos líneas prioritarias en el sistema carcelario:

- **El monitoreo sobre poblaciones privadas de libertad especialmente vulnerabilizadas.** Se priorizaron visitas y seguimiento de unidades en el interior del país donde se registraban índices de sobrepoblación y hacinamiento, así como aquellas que albergan varones y mujeres, y eventualmente, también aquellas cárceles que alojan a mujeres en convivencia con sus hijos. Esta es la situación de la Unidad 13 de Maldonado, la Unidad 26 de Tacuarembó y la Unidad 29 de Florida.
- **Los criterios y las modalidades de evaluación y diagnóstico clasificatorio de personas privadas de libertad.** Para ello se realizaron visitas y entrevistas a técnicos/as y funcionarios/as de la Unidad de Diagnóstico y Derivación que funciona en la ex Cárcel Central de Montevideo, donde se evalúa a la población masculina. Las mujeres continúan siendo evaluadas en cada unidad donde se las aloja.

Cuadro 3. Visitas realizadas en el sistema carcelario de adultos, 2017

Fecha	Centro	Departamento	Tipo de visita
13/01/2017	Unidad de Ingreso N° 1 (ex Cárcel Central)	Montevideo	Seguimiento
02/05/2017	Unidad de Ingreso N° 1 (ex Cárcel Central)	Montevideo	Seguimiento
12/05/2017	Unidad de Ingreso N° 1(ex Cárcel Central)	Montevideo	Seguimiento
17/07/2017	Unidad N° 3 (Ex Penal de Libertad)	San José	Inspectiva
20/01/2017	Unidad N° 4 (Santiago Vázquez, ex COMCAR)	Montevideo	Inspectiva
11/07/2017	Unidad N° 9 (Cárcel metropolitana de mujeres con hijos)	Montevideo	Seguimiento
17/03/2017	Unidad N° 13, (ex Cárcel Las Rosas)	Maldonado	Seguimiento
03/05/2017	Unidad N° 13, (ex Cárcel Las Rosas)	Maldonado	Seguimiento
09/06/2017	Unidad N° 26 Unidad Centro	Tacuarembó	Inspectiva
01/11/2017	Unidad N° 26 Unidad Centro	Tacuarembó	Seguimiento
28/12/2017	Unidad N° 26 Unidad Centro	Tacuarembó	Seguimiento
28/12/2017	Unidad N° 26 Cárcel Granja	Tacuarembó	Seguimiento
28/12/2017	Unidad N° 26 Unidad Femenina	Tacuarembó	Inspectiva
29/09/2017	Unidad N° 29	Florida	Inspectiva

Fuente: Registros MNP, 2017.

En 2017 se dio seguimiento a los centros donde se realizaron visitas inspectivas durante el año 2016:

- Unidad 1 (ex Cárcel Central-Unidad de Ingreso y Derivación).
- Unidad 3 (ex penal de Libertad-San José).
- Unidad 4 (ex COMCAR-Santiago Vázquez/Montevideo).
- Unidad 13 (ex cárcel Las Rosas-Maldonado).
- Unidad 9 de mujeres con hijos (Montevideo).

Se realizaron por primera vez visitas inspectivas a dos cárceles, las Unidades 26 de Tacuarembó y 29 de Florida,²³ y se dio seguimiento a la situación de la Unidad 26 de Tacuarembó con dos visitas posteriores, al constatarse graves carencias y haberse realizado recomendaciones urgentes.

Durante el año 2017 se publicaron 3 informes del sistema carcelario de adultos (Módulo 12 de Unidad 4-ex COMCAR, Unidad 13-Maldonado y Unidad 26-Tacuarembó).

²³ Incorporadas a la gestión del INR en el año 2015.

De un total de 43 oficios, 3 de ellos se realizaron con recomendaciones urgentes.²⁴

Se mantuvieron también un total de 6 reuniones de coordinación con el equipo de dirección del INR.

A efectos de colaborar con una visión integral del sistema, se mantuvieron instancias de coordinación con el Comisionado Parlamentario, definiéndose mecanismos de intercambio y cooperación tendientes a la eficiencia del monitoreo global del sistema.

En particular, el MNP comunica al Comisionado aquellas situaciones detectadas durante las visitas que requieren de la atención y seguimiento del caso individual.

A través del monitoreo regular a unidades carcelarias del MNP y de la recepción de denuncias de personas que recibe el Área de Denuncias e Investigación, durante el año 2017 la INDDHH derivó un total de 33 situaciones individuales a la atención de la Oficina del Comisionado Parlamentario para su seguimiento. De esas 33 situaciones, 32 corresponden a varones y 1 a mujeres; 18 conciernen a unidades ubicadas en Montevideo y 15 a unidades de distintos departamentos del resto del país.

RÉGIMEN DE RECLUSIÓN ESPECIAL

REGLA 37. La ley pertinente, o el reglamento de la autoridad administrativa competente, determinarán en cada caso:

d) Toda forma de separación forzosa del resto de la población reclusa (como el aislamiento, la incomunicación, la segregación y los módulos de vigilancia especial o de semiaislamiento), ya sirva como sanción disciplinaria o para mantener el orden y la seguridad, incluida la aprobación de normas y procedimientos relativos al uso, la revisión, la imposición o el levantamiento de cualquier régimen de separación forzosa.

Reglas Nelson Mandela

En la Lista de cuestiones previa a la presentación del Cuarto Informe periódico del Uruguay (2018) en cumplimiento de las obligaciones de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), el Comité Contra la Tortura solicita información sobre la situación de las personas privadas de libertad en régimen especial de aislamiento, en particular aquellos reclusos alojados en el quinto piso de la Unidad de Ingreso, Estudio, Diagnóstico y Derivación de la Zona Metropolitana (antigua Cárcel Central).

Con respecto a la situación de las personas privadas de libertad en régi-

²⁴ Oficio 360 dirigido al Ministerio del Interior (15/6/17), Oficio 367 dirigido a Sanidad Policial (31/7/17) y Oficio 380 dirigido a la Presidencia de ASSE (9/10/17).

men especial de aislamiento la INDDHH, en base al seguimiento y los informes realizados por el MNP, señaló ante el CAT:²⁵

“33. En el año 2015 la administración penitenciaria dispuso —para algunas personas— un régimen de reclusión especial en el Piso 5° de la Ex Cárcel Central sin base ni justificativo legal y en condiciones de aislamiento y de graves restricciones a los derechos fundamentales. En 2016 estas personas fueron trasladadas al Módulo 12 de la Unidad 4 (Santiago Vázquez) manteniendo el régimen especial de reclusión con una grave afectación de sus derechos. Las autoridades han manifestado que este régimen se utiliza en personas consideradas altamente peligrosas. No obstante, no se evidencian elementos de clasificación técnica, razón jurídica y legal convincente, más allá de la notoriedad mediática de algunos casos. La INDDHH ha constatado la ausencia de justificación jurídica para sostener el régimen excepcional y su aplicación, además, no se basa en perfiles y evaluaciones de los internos.

34. El Informe N° 055/MNP/2016 del MNP relativo a la visita al Módulo 12 de la Unidad de Internación de personas privadas de libertad N° 4 (COMCAR) realizada el 20 de abril de 2016 detalla las características del régimen: “Las personas privadas de libertad alojadas en este módulo están sometidas a un régimen especial con las siguientes características: No se realiza una evaluación técnica previa para la clasificación y el alojamiento en el módulo que justifique la derivación al mismo de las personas. Actualmente y luego de destinar a las personas al módulo, se designó un técnico para realizar las evaluaciones; Acceden al patio de manera individual 3 veces por semana durante 30 minutos cada una; Pueden realizar una llamada telefónica semanal; Las visitas están previstas cada 21 días en los locutorios y su duración es de 1 hora y; no tienen acceso a ningún medio de comunicación”. En 2017 y 2018 se realizaron nuevas visitas que evidenciaron el mantenimiento de dicho régimen con mínimas flexibilizaciones.

35. La INDDHH expresa su preocupación por el mantenimiento de este régimen que colide con la vigencia de los derechos humanos en Uruguay y constituye un retroceso en materia de derecho penitenciario. Asimismo, señala los efectos nocivos y devastadores de la prolongación en el tiempo de este régimen excepcional de reclusión para las personas que lo padecen y sus familiares directos, así como para el personal policial. Finalmente, subraya el incremento de los riesgos de torturas y otros malos tratos que significa la permanencia de internos por largos períodos de tiempo en estas condiciones de reclusión.

25 Informe de la INDDHH de Uruguay al Comité contra la Tortura (junio 2018). Véase en: <<http://inddhh.gub.uy/informe-ante-el-comite-contra-la-tortura/>>.

36. El MNP ha recomendado se modifique el vigente Decreto-Ley N° 14.470 de fecha 15/12/1975 sobre Normas de reclusión carcelaria y personal penitenciario aprobado en Dictadura de modo de establecer un Derecho Penitenciario acorde con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.²⁶

HALLAZGOS Y NUDOS CRÍTICOS DEL MONITOREO DEL SISTEMA CARCELARIO DE ADULTOS

Las condiciones del sistema carcelario son heterogéneas. En general se encuentran las peores condiciones en aquellas unidades con mayor cantidad de personas privadas de libertad y con sobrepoblación.

Es notoria la diferencia entre las unidades con buen funcionamiento general, que desarrollan de forma sostenible el acceso al estudio, al trabajo y a actividades socializantes, con aquellas en que el encierro ocioso y las muy malas condiciones de habitabilidad son la única opción posible. En ese sentido, es preciso destacar la situación de unidades que funcionan con un número de personas privadas de libertad acorde a su infraestructura y con proyectos socio laborales, en especial algunas cárceles-chacras del interior del país, que pueden señalarse como buenas prácticas que posibilitan el cumplimiento de la sanción penal sin vulnerar derechos básicos.

Sobre los nudos críticos del sistema carcelario del país se destacaron tres:

- Altos índices de violencia intracarcelaria.
- Malas condiciones de habitabilidad y vida cotidiana.
- Dificultades de acceso a la atención sanitaria.

Si bien estos aspectos se separaran en este informe para su detalle y análisis, en la realidad carcelaria se interrelacionan y es frecuente constatar en algunas unidades una retroalimentación compleja de esos factores.

26 Informe N° 055/MNP/2016.

VIOLENCIA INTRACARCELARIA

Preocupan los altos índices de violencia institucional e interpersonal en las cárceles de nuestro país. El número de fallecimientos por homicidio y suicidio en la población carcelaria son el indicador más grave y contundente de una falla sistémica.²⁷

Dentro de la complejidad de factores que generan la violencia intracarcelaria, el aislamiento, el hacinamiento, la sobrepoblación y la violencia institucional, son los principales fenómenos que profundizan las situaciones de tensión y conflicto.

En algunas unidades se naturaliza un funcionamiento cotidiano donde la violencia institucional se expresa de múltiples y distintas formas.

En ese sentido, se destaca la preocupación en relación al régimen de excepción en que funciona el Módulo 12 de la Unidad 4.²⁸

En las consideraciones finales del ya mencionado Informe del año 2016 referido a este Módulo, que ha sido monitoreado por el MNP desde el año 2015, se expresó:

“La permanencia de internos por largos períodos de tiempo en estas condiciones puede significar la violación a la prohibición de torturas y otros malos tratos, penas crueles, inhumanas o degradantes conforme a la Convención contra la Tortura, instrumento jurídico internacional ratificado por el Estado uruguayo.

El clima de tensión influye además en el personal policial y en su labor que con el transcurso del tiempo puede tener efectos contraproducentes.”²⁹

En las visitas realizadas en el año 2017 se constataron mínimas flexibilizaciones en el régimen de privación de libertad de dicho Módulo.

El Estado es el garante de las medidas de seguridad que prevengan o minimicen las condiciones que favorecen la violencia en las cárceles. Es imperioso reducir las situaciones violentas que derivan o pueden derivar en lesiones y en muertes en contextos de encierro, ya sean por acciones de las fuerzas de seguridad, por

Regla 1. Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.

Reglas Nelson Mandela

27 Según datos del Ministerio del Interior al 31/12/2017 se registraron 47 fallecimientos en cárceles: 17 (36%) por homicidios intencionales entre internos, 10 suicidios (21%) y 20 por otras causas (43%).

28 Informe N° 055 de 02 de junio de 2016.

29 Informe N° 055 de 02 de junio de 2016.

omisiones en la detección de factores de riesgo, por agresiones entre las personas privadas de libertad o por lesiones autoinfligidas.

Uno de los principales ejes dentro de los diseños de programas de seguridad en los recintos carcelarios debiera abarcar formas de minimizar el riesgo de lesiones, castigos y homicidios entre internos, así como de enfoques de salud que preven- gan las lesiones autoinfligidas, los intentos de autoeliminación y los suicidios.

CONDICIONES DE HABITABILIDAD

Se han constatado lugares con pésimas condiciones de habitabilidad que además funcionan en condiciones de hacinamiento de hasta 23 horas diarias. Esa es la situación del Módulo 8 de la Unidad 4 (ex COMCAR) y de los sectores de Seguridad de la Unidad 13 (Maldonado).

Regla 13. 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 ventilación.

Regla 14. En todo local donde vivan o trabajen reclusos: a) las ventanas serán suficientemente grandes para que puedan leer y trabajar con luz natural y estarán construidas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) la luz artificial será suficiente para que puedan leer y trabajar sin perjudicarse la vista.

Regla 21. Todo recluso dispondrá, de conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, entregada limpia, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza.

Reglas Nelson Mandela

Las malas condiciones afectan a personas con perfiles muy diversos dentro del sistema carcelario. Sigue siendo una constante que, en los lugares del sistema con peores condiciones se aloje una población masculina, joven y pobre.

Las muy malas condiciones de habitabilidad implican un progresivo deterioro de la vida cotidiana (falta de higiene, insuficiencia de acceso al agua potable, alimentación insuficiente y de mala calidad, carencia de proyectos socioeducativos y laborales). Estas condiciones se agravan aún más en el caso de las personas que no cuentan con apoyo familiar constante o que sus familias no pueden costear el suministro de elementos para la suplementación alimentaria y de productos de higiene.

En algunas unidades, o en sectores muy sobrepoblados de estas unidades, se constató que muchas personas privadas de libertad viven expuestas a importantes riesgos (eléctricos, sanita-

rios, etc.).

En el caso de la Unidad 13, en el informe de abril de 2017, se destacó que:

“En las visitas realizadas pudieron observarse importantes carencias en la infraestructura general de la nueva construcción, con filtraciones y humedades que requieren mantenimiento y corrección. Asimismo, el Sector femenino también registra importantes problemas en desagües, tanques y en cuestiones derivadas de ser una construcción antigua y totalmente inadecuada para alojar a personas privadas de su libertad. En ese escenario lo más grave es la condición de reclusión en el Módulo de Seguridad, lo cual implica un riesgo inminente para la vida de las personas allí alojadas, dada la precariedad y el hacinamiento existente.”³⁰

En la Unidad 26 de Tacuarembó —cárcel de mínima seguridad— se constataron en las visitas realizadas en 2017, pésimas condiciones de habitabilidad, carencia de acceso al agua potable, riesgo eléctrico por instalación precaria, sobrepoblación y hacinamiento en la cárcel central, que está ubicada en el centro de la capital departamental.

En el informe de la Unidad 26 realizado en octubre de 2017 se señala:

“Se encuentran los cuatro pabellones y los cuartos, en condiciones precarias, con una situación muy grave de sobrepoblación y hacinamiento. Existe escasa circulación de aire, condiciones ruinosas en paredes y techo así como situaciones de riesgo sanitario y eléctrico.

Se constató la existencia de instalaciones eléctricas ruinosas, cables sin protección alguna, muchas veces en contacto con ropa u otros materiales posiblemente inflamables.

Se verifica que muchos reclusos duermen en el piso, sobre colchonetas precarias ubicadas en los espacios entre camastros.



Calabozo. Unidad N° 13. Cárcel de Las Rosas. Maldonado. Registro fotográfico del equipo del MNP, 2017.

30 Informe N°080 MNP, 2017:12. <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/206/06/080.-Informe_Las-Rosas_2017-04-25.pdf>.



Pabellón de la Unidad N° 26. Tacuarembó. Registro fotográfico del equipo del MNP, 2017.

Se constataron graves dificultades con el acceso al agua potable. En efecto el Pabellón 1 tiene disponible agua solamente tres horas en la mañana y tres horas en la tarde, a través de una manguera conectada a una pileta del patio.

Las condiciones de los baños o letrinas de cada pabellón son ruinosas, sin ventilación, ni intimidad alguna. Un único servicio sanitario precario deber cubrir la necesidad fisiológica de más de 30 personas.

Según la información proporcionada por el equipo de Dirección

estas dificultades surgen tanto de la carencia de un tanque como de que el ingreso del agua tiene el caudal previsto para una casa de familia”³¹

En la última visita de seguimiento, realizada el 28 de diciembre de 2017, se encontraron algunas mejoras recientes y en proceso de desarrollo (tareas de adecuación de un cuarto para que funcionase una enfermería, colocación de cuchetas en pabellones, adquisición de un tanque de agua, el que aún no contaba con conexión a la red).

LA SALUD: DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

Regla 24. 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.

Reglas Nelson Mandela

Tal como se expresa en el Proyecto de apoyo a la reforma del sistema de justicia penal de la OMS y Presidencia de la República, “cuando una persona es privada de libertad, corresponde a las autoridades penitenciarias en general, y al personal de salud en particular, velar por la garantía del derecho a la salud. De esta forma se consagra el precepto emanado de los estándares internacionales en materia de derechos humanos,

31 Informe N°084 MNP, 2017:12. <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2017/11/084.-Informe_-Tacuarevmb%-C3%B3_2017-10-04.pdf>.

que establece que la atención sanitaria de estas personas debe ser equivalente al servicio brindado en la comunidad. Esto refuerza la crucial relación entre la salud penitenciaria y la salud pública. Mejorar la situación sanitaria de estas personas y reducir la prevalencia de enfermedades en los establecimientos penitenciarios, redonda no solamente en beneficio de las personas detenidas sino también del personal, las familias y de la sociedad en su conjunto”.³² (OMS, 2016: 9)

En las visitas de monitoreo realizadas durante el 2017, se verificaron graves carencias o déficit en la asistencia sanitaria en varias unidades. Entre ellas se destacaron, por su gravedad, la situación de la Unidad 13 de Maldonado y la Unidad 26 de Tacuarembó, ambas unidades gestionadas por la Subdirección Nacional de Sanidad Policial (ex Sanidad Policial), dependiente de la Dirección Nacional de Asistencia Social, del Ministerio del Interior.

En el caso de Maldonado se realizaron visitas de seguimiento en marzo y mayo de 2017, en las que se constata la persistencia de carencias en la atención sanitaria, si bien a partir del monitoreo realizado en noviembre de 2016 con representantes de la Cátedra de Medicina Legal de la Universidad de la República (UDELAR), y las recomendaciones producidas a partir de esa instancia por el MNP, se instrumentaron algunos cambios y mejoras.

En el ya mencionado informe de abril de 2017 se destacó:

“La asistencia sanitaria parecería funcionar con una lógica de emergencia o crisis, es decir, se asiste en situaciones extremas de lesiones o de gravedad, no existiendo proyectos y abordajes preventivos.

La carencia de móviles y de personal obliga frecuentemente a suspender consultas o procedimientos médicos coordinados en centros de salud externos. Se

Regla 25. Todo establecimiento penitenciario contará con un servicio de atención sanitaria encargado de evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física y mental de los reclusos, en particular de los que tengan necesidades sanitarias especiales o problemas de salud que dificulten su reeducación. El servicio de atención sanitaria constará de un equipo interdisciplinar con suficiente personal calificado que actúe con plena independencia clínica y posea suficientes conocimientos especializados en psicología y psiquiatría. Todo recluso tendrá acceso a los servicios de un dentista calificado.

Reglas Nelson Mandela

32 Proyecto “Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal y a la mejora de las condiciones de vida y de reinserción socioeconómica de las personas privadas de libertad de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Presidencia de la República (2016). Véase en: <https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=publications&alias=502-orden-estrategia-atencion-integral-2&Itemid=307>.

nos refiere que para el uso de móviles y de emergencias tienen prioridad las órdenes judiciales.

En cuanto a la atención en salud mental, la disponibilidad de horas de asistencia psiquiátrica (una mañana a la semana), resulta absolutamente insuficiente para la gran población carcelaria y el alto índice de personas con padecimientos psíquicos que requieren atención y seguimiento. Esto entre otras dificultades se suma a demoras administrativas, frecuentemente mayores a un mes, desde que se cursa la orden médica para la administración de psicofármacos o para el ajuste de dosis de tratamiento, hasta que se efectiviza su suministro regular desde la enfermería.” (Informe N° 80 MNP, 2017: 12).

La situación más grave en relación a la situación sanitaria se constató en la Unidad 26, Tacuarembó, donde se carecía de enfermería, acceso a médico o a asistencia en salud mental.

En el informe fechado en octubre de 2017 se hace referencia al Oficio 359, dirigido al ministro del Interior y al director del INR, con fecha 15 de junio de 2016, donde se expresa: “Se ha constatado que la prestación del servicio del derecho fundamental a la salud es inexistente, y que solo en algunas situaciones de gravedad se recurre al Hospital de Tacuarembó para que los internos sean atendidos”.

En el informe sobre la Unidad 26, de octubre de 2017 se comunicó: “Se constató en la visita la inexistencia de atención sanitaria. Se coordina con el Hospital Departamental de Tacuarembó únicamente situaciones de urgencia. Un agente policial que es auxiliar de enfermería es el responsable de la entrega de medicación y es quien realiza las coordinaciones con Sanidad Policial y el Hospital Departamental. No se cuenta con enfermería, ambulancia ni servicio de internación (...).”³³

El revelamiento realizado durante el monitoreo evidenció la inexistencia de fichas, historias o cualquier otro registro de atención sanitaria.

La gravedad de esta situación se ha mantenido sin demasiado cambio careciéndose de condiciones para brindar una mínima asistencia sanitaria a las personas privadas de libertad.

En la última visita de seguimiento de recomendaciones a la Unidad 26, el 28/12/17, se constató que se estaban realizando tareas de refacción de un espacio con equipamiento para instalar una enfermería.

En el año 2010, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), crea el Sistema para la Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL), una unidad ejecutora para organizar la atención en salud de personas adultas en el sistema carcelario.

33 Informe N°084 MNP, 2017: 12.

Al 2017 los centros bajo esa gestión eran: Unidad 1 (nueva cárcel de Punta de Rieles-Montevideo), Unidad 3 (Penal de Libertad-San José), Unidad 4 (ex COM-CAR-Montevideo), Unidad 5 (cárcel metropolitana de mujeres-Montevideo), Unidad 6 (cárcel Punta de Rieles-Montevideo), Unidad 9 (cárcel metropolitana para mujeres con hijos-Montevideo), Unidad 12 (Cerro Carancho-Rivera).

La progresiva instalación de esos servicios es incompleta y actualmente varios centros, entre los cuales, como ya mencionáramos, se encuentran las Unidades 13 y 26, continúan bajo la responsabilidad de la atención a la salud de la Subdirección Nacional de Sanidad Policial del Ministerio del Interior.

El MNP entiende como un avance muy importante la incorporación del SAI-PPL, ya que garantiza una significativa mejora de la calidad asistencial, así como la independencia técnica y de gestión del servicio.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD

Las mujeres presas representan menos del 5% del total de la población carcelaria adulta de Uruguay, si bien ello no condice con mejores condiciones de reclusión, que se ven agravadas por el bajo número de visitas familiares que reciben, en relación a los hombres en similar condición. Esto representa una disminución del sostén afectivo y del apoyo material (complementación alimentaria, productos higiénicos, etc.).

La situación desmejora aún más cuando las mujeres son trasladadas a unidades lejanas a sus lugares de residencia.

En muchas ocasiones, las mujeres embarazadas no acceden al beneficio de la prisión domiciliaria —establecido en la norma— debido a obstáculos burocráticos.

En las visitas de monitoreo se ha verificado que en aquellas unidades donde también se alojan hombres, se incumple la adecuada consideración a sus necesidades especiales de atención en salud.

En algunas unidades, se constató que el acceso a actividades socio educativas es menor para mujeres que para varones. Un ejemplo de esto es que en la Unidad Femenina de Tacuarembó no se habilita a las mujeres a realizar tareas en la granja o en la panadería, sin que se hayan expresado motivos claros para ello.

Regla 1. A fin de poner en práctica el principio de no discriminación consagrado en el párrafo 6 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, se deben tener en cuenta las necesidades especiales de las reclusas en la aplicación de las presentes Reglas. La atención de esas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria.

Reglas de Bangkok

El MNP entiende necesaria la aplicación de alternativas a la prisión, en el sentido expresado por las Reglas de Bangkok, para lo que se debería tomar en cuenta, en el proceso penal y en la ejecución de la pena, el historial previo de victimización de muchas mujeres y sus responsabilidades en el cuidado de personas a su cargo.

A efectos de incidir sobre las políticas y prácticas institucionales referidas a la salud mental y la privación de libertad de mujeres, el MNP participó junto a la Mesa interinstitucional de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad, de la organización de una Jornada de Sensibilización sobre Mujeres Privadas de Libertad,³⁴ en la cual se abordaron las condiciones de dos poblaciones vulneradas desde una perspectiva de género: las mujeres internadas en hospitales psiquiátricos y las que están privadas de libertad en cárceles del interior del país.

Las mesas contaron con la participación de usuarias de servicios de salud mental, decisores/as de políticas públicas, expertos/as, académicos/as y trabajadores/as de cárceles y hospitales psiquiátricos.

En el contexto de esta actividad, se realizaron dos audiovisuales que recogen el testimonio de mujeres.³⁵ Particularmente uno de ellos recoge las perspectivas de mujeres privadas de libertad en la Unidad N° 13 (Cárcel de Las Rosas, Maldonado).³⁶



Detalle de dibujo en la pared. Unidad N° 9. Cárcel metropolitana para mujeres con hijos. Registro fotográfico del equipo del MNP, 2017.

34 Jornada realizada durante el mes de conmemoración del Día Internacional de la Mujer, el día 24 de marzo en la sede de la INDDHH, con la presentación de las directoras Mirtha Guianze y Mariana González Guyer. La mesa-panel sobre mujeres privadas de libertad en cárceles fue integrada por la Dra. Mariana Malet (Derecho y Género de UDELAR, el Dr. Alejandro Bonanni (Asesor del Comisionado Parlamentario). Lic. Diana Noy (Directora Unidad 5) y la Dra. Silvana Carucci (SAI-PPL/ASSE).

35 El MNP, acompañó la visita a la Unidad N° 13 en la cual se tomaron los testimonios de las mujeres entrevistadas.

36 Material disponible en el Canal de YouTube de la INDDHH, actividad "Presas Pobres y Locas", marzo 2017.

Unidades policiales

METODOLOGÍA PARA EL MONITOREO DE LAS UNIDADES POLICIALES

El monitoreo en el ámbito policial comprende a todos aquellos centros, unidades, cuerpos y grupos policiales que forman parte del sistema de trabajo del Ministerio del Interior.

En particular, durante 2017 se realizaron visitas a seccionales policiales, jefaturas zonales y departamentales y unidades especializadas en violencia doméstica y de género (UEVDG).

En uso de las facultades conferidas en el art. 19 del OPACT y de acuerdo a lo establecido en su artículo 20, el MNP realiza el monitoreo de unidades policiales mediante visitas periódicas y sostenidas en el tiempo.

El diseño específico de este monitoreo retoma la experiencia del MNP en visitas de carácter exploratorio a Seccionales Policiales, realizadas en 2015, así como las experiencias de otros Mecanismos Nacionales de Prevención del mundo y principalmente de las guías y manuales publicados por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).³⁷

El monitoreo de las condiciones de detención permite analizar el cumplimiento con los estándares nacionales e internacionales vigentes y si las personas privadas de libertad son tratadas con el respeto inherente a la dignidad humana.

La policía tiene entre sus facultades legales el empleo de la fuerza y de armas de fuego. El monitoreo del correcto desempeño de la labor policial implica evaluar que la utilización de esas competencias se realice de forma legal, necesaria y proporcional.

Las salvaguardas legales y procesales durante la detención incluyen medidas tales como:

- El pronto acceso a un/a abogado/a
- La notificación a un familiar
- El acceso a una examinación médica por un/a médico/a independiente, y
- La información sobre derechos

Estas deben ser implementadas durante las primeras horas después del arresto, cuando el riesgo de tortura y malos tratos es más alto.

Salvaguardas durante la detención - APT

37 "Custodia Policial-Guía Práctica de monitoreo", APT, Ginebra, enero de 2013.

I. Visita inspectiva. El monitoreo incluyó la observación del ámbito de competencia y de intervención de las seccionales policiales, atendiendo a la relación población-territorio, la infraestructura edilicia, el número de funcionarios asignados y sus condiciones laborales, el trato dispensado a las personas detenidas, procedimientos e intervenciones referidos a los detenidos y los registros existentes.

Sobre la base de monitoreo del sistema carcelario se incorporan aspectos específicos tales como:³⁸

- Medidas fundamentales de protección de derechos. Principios fundamentales, Gestión de los expedientes de las personas detenidas; Separación por género y categorías, en los espacios de detención.
- Condiciones de vida: Infraestructura y mantenimiento de celdas individuales y colectivas, calabozos, sectores destinados a la detención de menores de edad.
- acceso a productos de higiene personal, ropas de cama o abrigo, alimentación,
- Salud: Acceso a los servicios médicos independientes y calidad de estos.
- Prácticas de aislamiento y contención: Protocolos e instrumentos de aplicación de la coerción física.
- Condiciones laborales y de funcionamiento de la organización: Condiciones e instalaciones destinadas al personal y capacitaciones.

En todas las visitas se observó especialmente la **implementación de las garantías o salvaguardas legales y procesales** durante las primeras horas o momentos de la detención policial, que se centran en cuatro derechos:³⁹

- El pronto acceso a un abogado.
- La notificación a un familiar o persona de confianza, del motivo, hora y lugar de detención.
- El acceso a una examinación médica por un médico independiente.
- La información sobre derechos.

Los **registros oficiales** también constituyen una garantía fundamental, en la medida que permiten constatar la ubicación de cualquier persona durante el período de detención y asegurar que se han seguido adecuadamente los procedimientos de detención. Tal como afirma la APT, “el registro de los detenidos se de-

³⁸ Ver el apartado “Metodología para el monitoreo del sistema carcelario”, en este mismo informe.

³⁹ Cf. con la Observación general N°2 del Comité contra la Tortura sobre la aplicación del artículo 2 por los Estados Partes, en particular el §3, que establece que “Hay ciertas garantías básicas que se aplican a todas las personas privadas de libertad (...). Entre las garantías figuran llevar un registro oficial de los detenidos, el derecho de estos a ser informados de sus derechos, el derecho a recibir sin demora asistencia letrada y médica independientes, el derecho a ponerse en comunicación con sus familiares (...)”.

bería llevar a cabo rigurosamente en todos los lugares de detención y comisarías de policía y todas las partes interesadas deberían tener fácil acceso a los registros. Los vacíos e incoherencias en las menciones de los registros pueden alertar a los equipos de vigilancia sobre posibles riesgos de tortura o tratos crueles.⁴⁰

Los registros son un marco de regulación de las prácticas y deben ser tomados en cuenta en el proceso de profesionalización del trabajo policial.

No obstante ello, que estos sean llevados en forma correcta no es garantía de que las personas detenidas sean tratadas conforme a derecho y de acuerdo al principio de dignidad, tampoco las fallas o precariedad de los archivos son una certeza razonable de la existencia de prácticas abusivas.

La labor del MNP es analizar el adecuado registro del proceso de detención y del cumplimiento de las garantías legales para detenidos y funcionarios a la luz de los estándares pertinentes.

En este sentido, el MNP ha señalado que los registros deben archivar bajo medidas de seguridad necesarias para que no exista un acceso no autorizado, sin embargo, esto no puede contravenir la existencia de un procedimiento que facilite el acceso ante el monitoreo de un órgano de control externo.⁴¹

II. Recomendaciones. En base a los resultados y alcance de las visitas realizadas y los datos compilados, se plantean conclusiones y/o recomendaciones conforme a los estándares aplicables. Las recomendaciones se orientan a identificar las acciones prioritarias a realizar a fin de reducir los riesgos de vulneración de derechos y ocurrencia de actos de tortura y malos tratos en dependencias policiales.

El oficio con Recomendaciones o informe resultante es presentado a las autoridades competentes.

III. Diálogo con las autoridades y actores involucrados.

El accionar del MNP está dirigido a crear instancias periódicas y permanentes de diálogo y colaboración con el Ministerio del Interior, que aporten y apunten positivamente a la finalidad común de lograr la buena convivencia, y que nuestro país reduzca la violencia institucional y erradique prácticas violatorias de los derechos de las personas privadas de libertad.

En este sentido, es de destacar el muy buen nivel de diálogo y de intercambio regular establecido durante el año 2017 con las autoridades designadas por el Ministro del Interior. Se ha trabajado en recomendaciones que tiendan a la correcta aplicación de las garantías contempladas en la Ley 18.315 de Procedimiento Policial y en el nuevo CPP.

40 <https://www.apr.ch/content/files_res/prevencion-de-la-tortura_guia-operacional-para-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos.pdf>.

41 Véase informe N° 068, MNP, 5/12/16.

En particular, se abordó con las autoridades de cada unidad y con los referentes del Ministerio del Interior aspectos relativos a prevenir cualquier tipo de violencia institucional, atendiendo a la necesidad de mejorar y adecuar los espacios de detención (higiene, iluminación y mantenimiento del carcelaje), así como el trato dispensado a los detenidos, los procedimientos e intervenciones referidos a estos y los registros existentes, como garantía de sus derechos.

En esas instancias, se ha señalado, y se ha recomendado que se disponga de:

- Luz eléctrica en los lugares de encierro y se prevea la reposición de lámparas o luminarias en el caso de rotura o deterioro.
- Colocación de cámaras que registren el carcelaje.
- Bancos o sillas adecuadas y seguras en las celdas colectivas e individuales.
- Tender a la uniformización de los registros para todas las unidades policiales a nivel nacional.
- Adecuación de los registros, que den cuenta de las diferentes intervenciones que otorgan garantías a las personas que son detenidas.

“Principio 9: Las autoridades que arresten a una persona, la mantengan detenida o investiguen el caso solo podrán ejercer las atribuciones que les confiera la ley, y el ejercicio de esas atribuciones estará sujeto a recurso ante un juez u otra autoridad.

Principio 10: Toda persona arrestada será informada en el momento de su arresto de la razón por la que se procede a él y notificada sin demora de la acusación formulada contra ella”.*

Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N° 43/173, del 9 de diciembre de 1988

* Véase documento completo en: <<https://www.ohchr.org/sp/ProfessionalInterest/Pages/DetentionOrImprisonment.aspx>>.

IV. Seguimiento. En un período razonable en referencia a la urgencia de acciones y la viabilidad de efectuar la implementación de recomendaciones, el MNP realiza nuevas visitas de seguimiento que tienen como objetivo verificar la mejora en los factores de riesgo identificados en la visita inspectiva y la efectiva implementación de las recomendaciones.

MONITOREO DE LAS UNIDADES POLICIALES

En todas las visitas a las unidades policiales se solicitó mediante oficio, información sobre las garantías en los derechos de los detenidos y del accionar policial en los primeros momentos de la detención, así como los impactos y ajustes producidos por la entrada en vigencia el 1° de noviembre de 2017 de la aplicación del nuevo CPP.

Cuadro 4. Detalle de las visitas de monitoreo realizadas

Fecha	Centro	Departamento	Tipo de visita
22/08/2017	Zona Operacional IV	Montevideo	Inspectiva
22/10/2017	Zona Operacional II	Montevideo	Inspectiva
22/10/2017	Seccional N° 15	Montevideo	Inspectiva
01/11/2017	Seccional N° 1 Tacuarembó	Tacuarembó	Inspectiva
10/11/2017	Seccional N° 1 Mercedes	Soriano	Inspectiva
08/11/017	Seccional N° 3 Carmelo	Colonia	Inspectiva
05/12/2017	Zona Operacional I	Montevideo	Inspectiva
05/12/2017	Seccional N° 1	Montevideo	Inspectiva

Fuente: Registros MNP, 2017.

En 2017 se profundizaron las visitas inspectivas, pasándose de cinco visitas realizadas en el año 2016 a ocho visitas en el 2017. Cinco de las visitas se realizaron en Montevideo y tres en distintas ciudades del resto del país (Tacuarembó, Mercedes y Carmelo). Se monitorearon cinco seccionales policiales y tres de las cuatro zonas operativas de Montevideo.



+Acceso a calabozos. Seccional N° 15. Montevideo. Registro fotográfico del equipo del MNP, 2017.

HALLAZGOS Y NUDOS CRÍTICOS DEL MONITOREO DE UNIDADES POLICIALES

“La detención policial representa el momento en el que los detenidos están expuestos a un mayor riesgo de sufrir malos tratos u otro tipo de abusos. El cuerpo policial dispone de una serie de poderes para prevenir y combatir los delitos y mantener así el orden público. La policía tiene competencia para controlar y verificar la identidad de las personas, para arrestar, para realizar búsquedas, para vigilar las manifestaciones, para realizar detenciones, para interrogar, para investigar y para usar la fuerza en determinadas circunstancias. En todos estos pasos existe un grave riesgo de abuso en el uso de la fuerza.”⁴²

42 La detención policial: riesgos y garantías APT. Véase en: <<https://www.apt.ch/es/la-detencion-policial-riesgos-y-garantias/>>.

En el monitoreo a las **unidades policiales** se identificaron durante el año 2017 como principales dificultades:

- Carcelajes de seccionales en muy malas condiciones de iluminación, ventilación e higiene.
- Registros inadecuados o incompletos, en particular aquellos relativos a la información de los derechos y las garantías de las personas detenidas (realización de llamadas a familiares o personas de confianza, comunicación con abogados).
- Carencias de personal y capacitación de los funcionarios policiales que sean específicas para la atención de las situaciones de violencia de género.
- Carencia de suministros básicos para detenidos durante su permanencia en la unidad (artículos de higiene personal, abrigo, alimentos, agua potable). En ocasiones, se refirió que algunos funcionarios policiales proporcionaban a los detenidos algún artículo de forma solidaria, ya que no se cuenta con recursos para ello. Esta informalidad, más allá de destacar el gesto humano solidario, representa un mecanismo poco garantista, ya que implica que el acceso a elementos básicos durante el tiempo de detención queda sujeto a la buena voluntad o a la discrecionalidad del funcionario policial.



Celda colectiva. Seccional Policial N° 1. Registro fotográfico del equipo del MNP, 2017.

En el caso de las **unidades especializadas en violencia doméstica y de género**, se destacó en el informe publicado en enero de 2017 la importancia de abordar las características especiales del trabajo policial en esta área, considerando la especificidad y las características complejas de los delitos asociados a la violencia de género.

Esta tarea desafía la formación y experiencia de los funcionarios/as policiales asignados, que reciben niños, niñas, adolescentes y mujeres que se encuentran afectadas

mayoritariamente como víctimas en dichas denuncias, a la vez que están relacionadas afectivamente con los agresores.

Producto de esta coordinación, el Ministerio de Interior elaboró un documento a través del cual se notificó por primera vez a las Jefaturas Departamentales y a

todas las unidades policiales —a nivel nacional— del cometido y la tarea del MNP, así como de su potestad legal de realizar visitas inspectivas de forma no anunciada, con rápido acceso del equipo de monitoreo al encarcelaje y a los registros de detenidos (Ver Anexo III).

Prospectiva

En atención a los hallazgos y recomendaciones plasmadas en el presente informe, el MNP identifica los siguientes nudos críticos en el marco de la privación de libertad en el sistema carcelario y en las unidades de detención policiales:

En primer lugar, advierte sobre el impacto de la reforma del nuevo CPP en el uso de la prisión preventiva y la tasa de prisionalización. La INDDHH y el MNP, continuarán actuando en el marco de sus competencias, proponiendo y observando los proyectos de leyes y la legislación vigente con el fin de prevenir el incremento de condiciones de riesgo de tortura y malos tratos en el país.

En segundo lugar, llama la atención sobre las condiciones en que se ejecutan las medidas de privación de libertad en el sistema carcelario, destacando los altos índices de violencia intracarcelaria, las malas condiciones de habitabilidad y vida cotidiana, y las dificultades de acceso a la atención sanitaria en las unidades de detención dependientes del INR. En particular, destaca la mayor gravedad de las situaciones que viven las personas privadas de libertad en el Módulo 8 de la Unidad 4 (ex COMCAR), de los sectores de seguridad de la Unidad 13 (Maldonado) y de la Unidad 26 (Tacuarembó).

Atendiendo a las recomendaciones internacionales y en consonancia con las formulaciones ya realizadas, el MNP insiste en la revisión de la situación crítica que viven las personas privadas de libertad alojadas en el Módulo 12 de la Unidad de Internación N° 4 (ex COMCAR).

En cuanto a ello, el MNP apuntará a realizar un mayor número de visitas, focalizando la labor de monitoreo en prioridades definidas en función del riesgo, tales como las condiciones de encierro carcelario que se vinculan a altos índices de violencia intrainstitucional, así como a los riesgos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Partiendo de este lineamiento se buscará:

- Profundizar el monitoreo de cárceles en el interior del país.
- Llevar adelante acciones de monitoreo en cuanto a la aplicación del nuevo CPP, así como al proceso de instalación de la Unidad N° 1-Punta de Rieles y sobre los efectos en el sistema carcelario de su puesta en marcha.⁴³

43 La Unidad N°1-Punta de Rieles es el primer proyecto de asociación público privada implementado en Uruguay bajo el régimen de la Ley 18.876 (19/7/11). Se trata de un complejo carcelario instalado en un predio en Punta de Rieles, Montevi-

- Formalizar y profundizar las coordinaciones e intercambios con la Oficina del Comisionado Parlamentario, de manera de fortalecer los ámbitos colaborativos en el seguimiento de situaciones individuales y en el estudio conjunto de caminos que prevengan y reduzcan la violencia intracarcelaria, en particular los tratos inhumanos, crueles y degradantes.
- Realizar —en el marco de las visitas no anunciadas— el seguimiento de las policlínicas que funcionan en las unidades penitenciarias, tanto a aquellas que dependen de ASSE/SAI-PPL, como de la Dirección de Asuntos Sociales (Sanidad Policial, Ministerio del Interior).
- En este sentido, se apuntará a abordar dos aspectos centrales: la calidad de la asistencia sanitaria a las personas privadas de libertad, con énfasis en las coordinaciones entre el equipo de salud y la unidad, y las formas y procedimientos de la asistencia en salud mental, con énfasis en la prevención y registro de lesiones autoinfligidas e Intentos de autoeliminación (IAE).

En tercer lugar, el MNP identificó en las unidades policiales dificultades que incrementan los riesgos de ocurrencia de tortura y malos tratos. En respuesta a ello, continuará con la tarea de monitoreo de las unidades policiales focalizando la labor en unidades del interior del país y dando seguimiento a las recomendaciones planteadas.

Se mantendrá el diálogo con las autoridades competentes a fin de sostener el esfuerzo conjunto para alcanzar los estándares de derechos humanos en las situaciones de privación de libertad en cárceles y unidades de detención.

deo, que consta de 36.000 m² de área techada y 14.000 m² de espacios exteriores, y tiene una capacidad para albergar 1960 hombres privados de libertad en 720 celdas. El sector privado “se encarga del financiamiento, diseño, construcción, equipamiento; mantenimiento de infraestructura, equipo estándar, equipos y sistemas de seguridad; prestación de servicios de alimentación para personas privadas de libertad y funcionarios/as, lavandería, limpieza, control de plagas y economato.” Ver en: <<http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/21422/2/resumen-ejecutivo-uippln1.pdf>>. El Estado, a través del Ministerio del Interior-INR y el Sistema de Salud tiene la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones de intervención socioeducativa, seguridad y salud. Los primeros traslados de personas privadas de libertad a esta unidad se realizaron a mediados de enero de 2018.

Anexos

Anexo I. Recomendaciones

Cuadro 5. Recomendaciones del monitoreo al sistema carcelario de adultos, 2017

Oficio/Informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones
Informe N°077 Oficio 319/2017 Oficio 320/2017	8/2/2017	Módulo No 12, Unidad N° 4	Se avance y concrete a la brevedad posible una reforma que suponga la superación legislativa del Decreto Ley 14.470 de fecha 11 de diciembre de 1975, a fin de establecer límites precisos en las intervenciones administrativas penitenciarias y que regule, específicamente, en forma clara y precisa las diferentes clasificaciones de los internos en el régimen de reclusión.
			Hasta tanto no se regulen legalmente regímenes especiales de reclusión, las autoridades penitenciarias deben abstenerse de llevar a la práctica este tipo de regímenes en forma discrecional.
			Se proceda, a la brevedad posible, al cese del régimen de reclusión impuesto a los internos alojados en el Módulo 12 de la Unidad N° 4.
Oficio 337/2017 Oficio 360/2017	25/4/2017	Unidad N° 13, (ex Cárcel Las Rosas) Informe N°080	1. Definir como un objetivo prioritario de parte de la Administración penitenciaria el revertir la grave situación por la que atraviesa la Unidad N° 13 tomando las acciones preventivas de urgencia indispensables a fin de procurar evitar un mayor hacinamiento en la población carcelaria del lugar.
			2. Designar un equipo de Dirección con la permanencia y continuidad requerida para poder desarrollar una línea política y de gestión adecuada en la Unidad.
			3. Estudiar y considerar la necesidad y posibilidad de asignar un equipo de Dirección diferenciado en los Sectores masculino y femenino con un asiento físico cercano en cada uno de ellos.
			4. Generar modificaciones en las condiciones de los presos en las celdas de seguridad, reducir el hacinamiento y corregir la precariedad de infraestructura que constituye una situación de violación de la dignidad humana.
			5. Disponer los recursos humanos necesarios de forma que se garantice a todos los presos, particularmente aquellos alojados en celdas de seguridad, que dispongan de horas diarias de patio, así como de la posibilidad de participar en tareas educativas y laborales.
			6. Asignar al menos un cargo de Trabajador/a Social para integrar el equipo técnico, que contemple el abordaje de las múltiples situaciones que lo requieren.

Oficio/Informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones
<p>Oficio 337/2017 Oficio 360/2017</p>	<p>25/4/2017</p>	<p>Unidad N° 13, (ex Cárcel Las Rosas) Informe N°080</p>	<p>7. Disponer de un dispositivo efectivo para que los órganos de control —en sus visitas no anunciadas— tengan acceso a la totalidad de carpetas técnicas con la información sobre lo actuado sobre cada uno de los internos, sin depender de la presencia o disponibilidad de la persona responsable.</p>
			<p>8. Aumentar y mejorar los controles en todo el proceso de elaboración y distribución de las comidas diarias, para evitar empeorar las notorias carencias alimentarias.</p>
			<p>9. Adoptar las medidas necesarias para el acceso a una atención integral en salud de los presos y las presas, garantizando el cumplimiento de la cadena asistencial (acceso, diagnóstico, indicación, cumplimiento de lo indicado, seguimiento), dando cuenta de los procesos asistenciales realizados a través del registro clínico que es obligatorio de todo acto asistencial.</p>
			<p>10. Atender la especificidad que requieren los portadores/as de patologías crónicas, tanto físicas como mentales, garantizando el tratamiento adecuado y oportuno, así como su continuidad, enfatizando particularmente la atención a personas portadoras de padecimientos mentales, tuberculosis, HIV, diabetes u otras condiciones médicas que requieren seguimiento y controles sanitarios regulares.</p>
			<p>11. Considerar prioridad sanitaria la atención en salud sexual y reproductiva, con especial énfasis en la asistencia médica y controles periódicos de las embarazadas.</p>
<p>Oficio 359/2017 Oficio 360/2017</p>	<p>15/06/17</p>	<p>Unidad N°26 (Tacuarembó)</p>	<p>Se cumpla con la obligación del Estado de prestar un servicio de salud adecuado en la Unidad N° 26 ubicada en la Ciudad de Tacuarembó (artículos 44 de la Constitución de la República, artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por el Uruguay disponiendo de las medidas urgentes que entienda pertinentes.</p>
			<p>Se realicen las gestiones correspondientes para la existencia de un tanque de agua en forma urgente a fin de tener un adecuado abastecimiento y suministro de agua en la Unidad.</p>
			<p>Se disponga de los dispositivos y medios apropiados para el correcto almacenamiento de alimentos y víveres en la Unidad, atendiendo a la reducción de la contaminación alimentaria</p>

Oficio/Informe	Fecha	Referido a Centro	Recomendaciones
Oficio 367/2017 Oficio 368/2017	31/07/2017	Unidad N°13 (ex Cárcel Las Rosas)	Se cumpla con la obligación del Estado de prestar un servicio de salud adecuado, específicamente atendiendo a las constataciones realizadas en las Unidad 13 (Las Rosas. Maldonado) y 26 (Tacuarembó) (artículos 44 de la Constitución de la República, artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por el Uruguay disponiendo de las medidas urgentes que entienda pertinentes
Informe N° 084 Oficio 378/2017	4/10/2017	Unidad N° 26, (Tacuarembó)	<p>Se asigne de inmediato personal calificado para la asistencia sanitaria de las personas privadas de libertad en la Unidad. La supervisión de cualquier acto médico o de enfermería debe ser realizada por un médico referente quien debe ser el responsable tanto de la evaluación clínica al tiempo de ingreso a la Unidad, como de determinar qué situaciones constituyen urgencias o emergencias.</p> <p>Asimismo, debe existir un control médico para la administración de fármacos y la valoración y seguimiento de las personas con patologías crónicas o agudas. Es necesaria la elaboración, actualización y conservación de los registros clínicos correspondientes a cada persona. Del mismo modo la asistencia sanitaria debe garantizar el acceso a la atención odontológica y asistencia en salud mental.</p> <p>Se garantice el pronto acceso al agua potable, realizándose efectivamente los trámites, habilitaciones y reformas que correspondan.</p> <p>Se adecue la provisión de cantidad y calidad de los alimentos a los requerimientos del número de personas privadas de libertad y sus necesidades nutricionales, asegurándose condiciones mínimas en el traslado, almacenamiento y elaboración de los mismos atendiendo a reducir la contaminación alimentaria. Debe realizarse una previsión de menú semanal en que se incluyan las variantes para personas que requieran dietas especiales (diabéticos, hipertensos, celíacos, etc.)</p>

Fuente: Registros MNP, 2017.

Anexo II. Listado de oficios no respondidos

Oficios del MNP solicitando información sin respuesta, 2017

Oficio	Información solicitada
<p>N° Oficio 409/2017 Fecha: 14/12/2017 Dirigido a: Ministro del Interior- Sr. Eduardo Bonomi C/C Crio. Gral. Julio del Río C/C Sub.Crio. Esc. Gerardo Ford</p>	<p>Información sobres las detenciones policiales: 1. Cantidad de personas detenidas durante el período comprendido desde el de Enero al 31 de diciembre de 2017 diferenciando las siguientes poblaciones: A) Varones mayores de edad B) Mujeres mayores de edad C) Menores de edad varones D) Menores de edad mujeres 2. Cantidad de personas detenidas durante el periodo mencionado diferenciado por Unidades policiales de acuerdo a lo siguiente: A) Personas detenidas en Seccionales Policiales de Montevideo B) Personas detenidas en Jefaturas de Zona de Operaciones de Montevideo C) Personas detenidas en Seccionales Policiales del Interior de la República D) Personas detenidas en Jefaturas de Zona de Operaciones del Interior. 3. Personas detenidas durante el período referido por causa de hurtos no agravados, desacatos , amenazas , disturbios y alteración al orden público que no hayan sido procesadas por la justicia competente de acuerdo a los siguiente: A) Cantidad de personas mayores de edad detenidas por dichos motivos diferenciado por cada una de las referidas categorías delictuales o infraccionales en cada Seccional Policial de Montevideo B) Cantidad de personas mayores de edad detenidas por dichos motivos diferenciado por cada una de las referidas categorías delictuales o infraccionales en cada una de las diferentes Jefaturas de Zonas Operativas de Montevideo C) Cantidad de personas menores de edad detenidas por dichos motivos diferenciado en cada una de las referidas categorías delictuales o infraccionales en cada Seccional Policial del Interior. D) Cantidad de personas mayores de edad detenidas por dichos motivos diferenciado por cada una de las referidas categorías delictuales o infraccionales en cada en las diferentes Jefaturas de Zona de Operaciones del Interior de la República.</p>
<p>N° Oficio 406/2017 Fecha: 11/12/2017 Dirigido a: Dir. Gral. De Higiene- Intendencia de Florida Sr. Daniel Dos Santos</p>	<p>Se solicita información sobre si se han realizado estudios ambientales de contaminación odorífera, en el vertedero de residuos a cielo abierto lindero a la construcción de la nueva unidad carcelaria de Florida. Cuáles fueron los resultados y qué proyectos de contención y resolución se están considerando.</p>
<p>N° Oficio 370/2017 Fecha: 7/5/2017 Dirigido a: Ministerio de Desarrollo Social - Sra. Marina Arismendi</p>	<p>Motivos de la suspensión de las entregas de canastas alimentarias del INDA a personas privadas de libertad. Cantidad de canastas alimentarias entregadas a personas privadas de libertad en el año 2016, discriminadas por unidad de internación. Criterios y protocolos para la entrega (periodicidad, contenido alimentario de las mismas, control de recepción).</p>

Anexo III. Comunicado 167/17. Policía Nacional Dirección de Planificación y Estrategia Policial, Ministerio del Interior

POLICIA NACIONAL
DIRECCION DE PLANIFICACION
Y ESTRATEGIA POLICIAL
Uruguay Nº 972
Montevideo - Uruguay
005982 152-4016/ 152-4030
correo elec.: dipep@minterior.gub.uy



COMUNICADO No. 167/17.BGF

Para:	TODAS LAS UNIDADES	
De:	POLICÍA NACIONAL –DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA POLICIAL-	FECHA: 10/07/2017
Asunto:	VISITAS DE LA INDDHH Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO	PÁGINAS: 1
PARA CONOCIMIENTO Y MAS AMPLIA DIFUSIÓN		

SEÑORES JEFES DE POLICÍA DEPARTAMENTALES

SEÑORES DIRECTORES NACIONALES Y GENERALES

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, fue creada por la Ley número 18.446 de fecha 24 de diciembre de 2008, como una Institución del Poder Legislativo que no esta sujeta a jerarquía y funciona autónomamente (art. 1 y 2).

Con fecha 22 de junio de 2012 la Institución quedó definitivamente instalada, al asumir funciones su primer Consejo Directivo designado por la Asamblea General por el procedimiento que la Ley establece a sus efectos (art. 37 y siguientes de la Ley citada).

Para el cumplimiento de las tareas que la Ley le impone, cuenta con diferentes áreas, entre ellas el "Mecanismo Nacional de Prevención", el que inicio formalmente sus funciones el 20 de noviembre de 2013, con funciones conforme al Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura. Esta área, realiza diferentes abordajes a centro de detención, en base al personal disponible y teniendo en cuenta los diferentes niveles de vulnerabilidad detectados en cada uno de los Centros; entre otras funciones.

Las visitas realizadas son sin previo aviso y no siguen ninguna rutina en cuanto a días, horarios y condiciones climáticas.

El monitoreo independiente de la totalidad de los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad -entendidas en sentido amplio, de modo que comprenda todo lugar donde la persona no puede salir libremente por su propia voluntad y decisión- es una característica fundamental de los mecanismos de prevención, en su labor proactiva y de colaboración.

Por consiguiente, se podrán realizar por parte de ese Mecanismo -los que deberán acreditar debidamente su calidad- visitas sorpresivas, donde podrán incluir registros fotográficos, entrevistas -tanto a funcionarios como a detenidos (siempre y cuando sea factible), como acceso a los registros y archivos, por lo que las diferentes Unidades deberán hacer lo propio a fin de facilitar dicho acceso.

A los fines antes mencionados, se establece como nexo entre el Ministerio del Interior y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo esta Dirección, y especialmente al Sub Crio. Gerardo FORD, celular 099657605- 152-4016.

Saluda a usted atentamente

**EL DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN
Y ESTRATEGIA POLICIAL**

Crio. Gral. (R)



Julio DEL RIO PERDOMO

Glosario de siglas

APT	Asociación para la Prevención de la Tortura
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
CAT	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
CD	Consejo Directivo de la INDDHH
CPP	Código del Proceso Penal
FGN	Fiscalía General de la Nación
IAE	Intentos de autoeliminación
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
INR	Instituto Nacional de Rehabilitación
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPCAT	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
SAI-PPL	Sistema para la Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad
SPT	Subcomité para la Prevención de la Tortura
UDELAR	Universidad de la República
UEVDG	Unidad especializada en violencia doméstica y de género

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), creada por Ley 18.446 del 24 de diciembre de 2008, es un órgano estatal autónomo cuyo cometido es la defensa, promoción y protección, en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el derecho internacional.

La misma Ley 18.446 asignó a la INDDHH las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención, al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT), tratado internacional del que la República es parte.

