

Recepción: 25/09/2013
Aceptación: 27/10/2013

Álvaro Garcé García y Santos*

Antecedentes de la aplicación del Protocolo a la Convención contra la tortura: el monitoreo de los lugares de detención y la prevención de la tortura en Uruguay.

Resumen: *La ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura representa para nuestro país un compromiso ético y jurídico de dar prioridad a la prevención del maltrato de todas las personas privadas de libertad, alojadas en cárceles o en otros lugares de detención, a consecuencia de una decisión judicial o en virtud de un mandato administrativo.*

La principal obligación que emerge de dicho Protocolo consiste en establecer un Mecanismo Nacional de Prevención, técnica y económicamente independiente, encargado del monitoreo sistemático de los establecimientos de reclusión.

La reciente creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos, más el mandato legal que ésta posee de coordinar sus funciones con el preexistente Comisionado Parlamentario, abre, por fin, la posibilidad cierta de cumplir los compromisos emanados del Protocolo.

Al mismo tiempo, la original solución nacional, inédita en la región, supone una serie de complejidades jurídicas que son abordadas en este trabajo.

La cooperación iniciada entre las dos instituciones estatales involucradas en el tema, además de evitar una inútil superposición de funciones genera un promisorio escenario para la prevención de la tortura en Uruguay.

Palabras clave: *prevención tortura; lugares de detención; sistema carcelario; prevención; cárceles; tortura*

Abstract: *The ratification of the Optional Protocol of the Convention against Torture had for our country, the significance of an ethical and juridical commitment of giving priority to the prevention of abuses for all the people deprived from liberty who are in jails or in other places of detention, as a consequence of a judicial decision or by virtue of an administrative mandate.*

Among the obligations established by the said Protocol it is found the one of setting up a National Mechanism of Prevention, technically and economically independent, in charge of the systematic monitoring of the detention centers.

The creation of the National Institution of Human Rights, together with the legal mandate the same bears to coordinate its duties with the pre-existing Parliamentary Commissioner, finally brings the certain

(*) Comisionado Parlamentario para el sistema carcelario; miembro del Comité de Naciones Unidas para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada. Profesor Adjunto, Gr. III, de Evolución de las Instituciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

possibility of fulfilling with the obligations arising from the Protocol.

At the same time, the original national solution, unparalleled in the region, implies a series of juridical complexities approached in this work.

The cooperation between the two State Institutions involved in the matter, so as to avoid a useless overlapping of duties, brings up a promising future in relation to the prevention of torture in Uruguay.

Key words: *torture prevention; places of detention; prison system; prevention; prisons; jail; torture*

Sumario: *I. Introducción. De los primeros antecedentes del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura a su ratificación (1980-2004). II. Instrumentación del Mecanismo Nacional de Prevención previsto por dicho Protocolo (2005-2012). III. Breve reseña de la creación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en Uruguay y posibilidades de la prevención en el futuro inmediato. Aspectos normativos: a) Comisionado Parlamentario; b) Interpretación auténtica de su ley de creación: competencia institucional. Incidencia de este asunto en el monitoreo de los lugares de detención; c) Atribuciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (I.N.DD.HH.) respecto de las personas privadas de libertad; d) Alcance del mandato legal de coordinación entre la I.N.DD.HH. y el Comisionado Parlamentario; e) Conveniencia de una futura inserción constitucional de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. IV. La independencia funcional en la práctica. V. Monitoreo del sistema penitenciario: a) sistema de visitas del Comisionado Parlamentario; b) relacionamiento de esta Oficina con la Administración carcelaria. V. Las áreas prioritarias en el trabajo y su seguimiento: a) sobrepoblación; b) uso de la fuerza; c) atención médica y odontológica; d) inserción social de las personas liberadas. VI. Buenas prácticas y áreas críticas en la privación de libertad. VII. Compendio de las recomendaciones generales formuladas en 2012 por el Comisionado Parlamentario al Ministerio del Interior. VIII. Conclusiones: el futuro de la prevención de la tortura en Uruguay.*

I. Introducción: de los primeros antecedentes del Protocolo a su ratificación por Uruguay (1980-2004).

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante: el Protocolo) fue aprobado por ley 17.914, de 28 de octubre de 2005¹. Previo a ello, nuestro país había participado activamente en el correspondiente proceso de negociaciones, iniciado en 1980 y culminado a comienzos de la pasada década.

En dicho proceso, el GRU.LA.C.² estuvo en la vanguardia de los Estados que impulsaron la creación de un instrumento preventivo y complementario de la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹ La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue ratificada por Uruguay mediante ley 15.798, de 17/12/1985.

² El Grupo de países de América Latina y el Caribe lideró la adopción del Protocolo. Si bien la decisión fue regional, es justo reconocer la intervención que cupo a Costa Rica en las etapas incipientes del proceso.

Con la aprobación del Protocolo, Uruguay se sumó al creciente grupo de países que han priorizado la prevención de la tortura y que, en su mérito, han asumido la obligación de constituir Mecanismos Nacionales de Prevención, de carácter técnico, con plena independencia económica y funcional.

La creación de tales órganos, cuyo mandato consiste en el monitoreo permanente todos los lugares de detención en cada país³, debe mucho a la figura del suizo Jean Jacques Gautier, fundador de la Asociación para la Prevención de la Tortura.

A mediados de los años setenta, el mencionado filántropo seguía con preocupación las noticias sobre casos de desapariciones forzadas y tortura provenientes de los países del Cono Sur Latinoamericano; en esas circunstancias concibió la idea de crear mecanismos externos de verificación de los lugares de detención, con el fin de prevenir la tortura y cualquier forma de maltrato. En 1980 fue lanzada a nivel internacional la idea de codificar el derecho humano a no sufrir torturas o maltratos y de establecer instituciones especializadas en la prevención de este flagelo universal.

A comienzos de la pasada década el instrumento estuvo pronto, y en 2004 Uruguay procedió a la suscripción. A partir del año siguiente, con el inicio de una nueva Legislatura, el Parlamento se propuso la pronta ratificación del instrumento. En abril de 2005 el nuevo Poder Ejecutivo dirigía a la Asamblea General el mensaje correspondiente, y a fines de octubre del mismo año se encontraban cumplidas todas las etapas parlamentarias: Uruguay se sumaba al primer grupo de Estados que cumplían el compromiso de ratificación del Protocolo. Luego se iniciaría otra etapa más compleja, jurídica y políticamente.

II. La instrumentación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2005-2012).

El auspicioso trámite legislativo fue seguido por un período más difícil, el de la efectiva implementación de las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo, en particular, la creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (en adelante, M.N.P.).

De acuerdo al artículo 17 del Protocolo, cada Estado Parte, a más tardar en un año de su entrada en vigor, deberá mantener, designar o crear, “uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional”. Tales mecanismos deberán ser independientes funcionalmente (artículo 18) y tendrán, como mínimo, las facultades de de exa-

³ El Protocolo dispone en su artículo 2 que “todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción”. A los efectos de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas, Crueles, Inhumanos o Degradantes (artículo 1) se entiende por tortura “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esta persona o a otras, o por cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia”.

minar periódicamente el trato de las personas privadas de libertad, hacer recomendaciones a las autoridades competentes, con el objeto de mejorar las condiciones de detención, y hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente (artículo 19). De tal forma, el Protocolo busca asegurar que los órganos de prevención de la tortura trabajen en forma absolutamente libre de cualquier interferencia por parte del Estado⁴.

Los mecanismos de prevención deben procurar la plena vigencia de los derechos humanos en los centros de detención: el Protocolo impone a cada Estado Parte la adopción de “todas las medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural, que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean consideradas y tratadas como un hecho ilícito”⁵. Ello implica el establecimiento de garantías jurídicas idóneas.

La vigencia de los derechos humanos es tanto más eficaz cuanto mejores sean los medios los tutelan. Como sostiene Gelsi Bidart, “la garantía de la efectividad de los derechos y de los deberes humanos, aparece como una exigencia social de la existencia de aquéllos. Si se les reconoce como indispensables para que la vida en sociedad sea realmente humana, la sociedad en su conjunto, a través de los órganos que corresponda, debe adoptar las garantías, es decir, los medios adecuados para asegurar su efectivo ejercicio y realización”⁶.

Tras la aprobación del Protocolo por nuestro país, la forma institucional para la tutela de los derechos de los privados de libertad fue objeto de un extenso debate. Entre comienzos del año 2006 y mediados de 2012, dentro y fuera del Parlamento se debatió sobre la ubicación institucional del mecanismo de prevención, su composición, y en particular, la articulación entre dos instituciones con competencia concurrente: el Comisionado Parlamentario para el sistema penitenciario, creado en julio de 2005, y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, establecida en junio de 2012.

La reflexión y el tiempo han tenido resultados: en 2013, la implementación del M.N.P. se encuentra definitivamente en marcha.

Su esquema, original pues responde a particularidades jurídicas nacionales, puede resumirse en los siguientes términos: de acuerdo al artículo 83 de la ley de creación de la I.N.DD.HH⁷, ésta fue designada M.N.P.⁸; a su vez, el artículo 10 de la misma ley establece que la I.N.DD.HH. debe

⁴ Asociación para la Prevención de la Tortura, (A.P.T.) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Protocolo Facultativo, Un manual para la prevención*, San José de Costa Rica, 2005, pág. 122. En el caso Velásquez Rodríguez c. Honduras, la Corte Interamericana “declaró que el Estado había violado el derecho a no ser sometido a tortura como resultado de no haber actuado con la debida diligencia para prevenirla” (Martín, Claudia, *La prohibición de la tortura y los malos tratos en el sistema interamericano*, O.M.C.T., Ginebra, 2006, pág. 139).

⁵ Castro, Álvaro y otros, *Derechos Fundamentales de los Privados de Libertad*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2010, pág. 75.

⁶ Gelsi Bidart, Adolfo, cit. por Washington Lanziano, *Derechos Humanos*, Tradinco, Mdeo., 1998, pág. 36.

⁷ De acuerdo a su carta orgánica (ley 18,446, artículo 1) la I.N.DD.HH. tiene por cometido “la defensa, promoción y protección, en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional”.

⁸ El artículo 83 de la ley de la I.N.DD.HH. preceptúa que ésta “llevará a cabo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, 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 Cruelles, Inhumanas o Degradantes, tratado internacional del que la República es parte”.

coordinar sus funciones con el Comisionado Parlamentario y el Defensor del Vecino⁹. En materia de personas privadas de libertad, la coordinación debe entenderse con el primero, por obvias razones.

En junio de 2012, tras la designación del primer Consejo Directivo de la I.N.DD.HH., éste y el Comisionado Parlamentario acordaron, en cumplimiento de sus respectivos mandatos legales, complementar sus tareas de forma tal de evitar la inútil duplicación de esfuerzos.

Las quejas o denuncias referidas a personas privadas de libertad en recintos carcelarios son derivadas por la I.N.DD.HH. al Comisionado Parlamentario, el que, tras un formal acuse de recibo del caso, lo instruye y realiza a las autoridades penitenciarias las recomendaciones del caso.

Las quejas y denuncias referidas a otras personas privadas de libertad, como los adolescentes en conflicto con la ley o los pacientes psiquiátricos recluidos en centros de salud, son directamente instruidos e investigados por la I.N.DD.HH.; si el Comisionado Parlamentario recibe una cuestión referida a personas privadas de libertad que no se encuentren en cárceles, la remite a la I.N.DD.HH..

Esta concreta fórmula, que realiza la fórmula legal –“coordinar”– lleva ya un año de establecida, con promisorio futuro.

III. Breve reseña de la creación de las instituciones nacionales de Derechos Humanos en nuestro país; posibilidades del Mecanismo Nacional de Prevención.

La creación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en Uruguay ha sido tardía en relación a los demás países de la región.

La incorporación de Defensorías del Pueblo, Defensorías de los Habitantes, Comisionados o Procuradores de Derechos Humanos, comenzó en Latinoamérica a mediados de los años ochenta.

En Uruguay las primeras iniciativas para la creación de instituciones consagradas a la protección y promoción de los derechos humanos se conocen desde esa época –fueron promovidos varios proyectos inmediatamente después de la recuperación democrática, en 1985– pero tales inquietudes no tuvieron andamio sino hasta mediados de la década pasada. Este retraso ha sido relacionado con el temor de que la creación de un *ombudsman* o figura similar pudiera dañar la competencia de otros órganos ya creados¹⁰.

En 2003 el Parlamento aprobó la creación del Comisionado Parlamentario para las personas privadas de libertad, procediendo en 2005 a la elección del primer Comisionado. En 2006, la Junta Departamental de Montevideo designó al primer Defensor del Vecino, y finalmente en 2012 el Parlamento designó el primer Consejo Directivo de la I.N.DD.HH..

⁹ El Comisionado Parlamentario fue creado por ley 17.684. Su cometido principal es, de acuerdo al artículo 1 de la mencionada norma, “asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial”.

¹⁰ Gatto, Heber, en *Transparencia y Ciudadanía Responsable*, Pablo Mieres (compilador), C.L.A.E.H., Mdeo., 2007, pág. 73.

De las tres instituciones, dos (la I.NDD.HH. y el Comisionado Parlamentario) desempeñan mandatos directamente relacionados con la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y por ello su competencia es parcialmente concurrente.

Para comprender cómo se ha resuelto en Uruguay la cuestión del M.N.P. es indispensable repasar el marco jurídico de las dos instituciones estatales involucradas en la tarea, sus competencias y atribuciones, y, finalmente, las razones legales y funcionales por las que deben complementar sus actividades.

a) Aspectos normativos; el Comisionado Parlamentario: asesoría técnica del Poder Legislativo en cuestiones penitenciarias.

El Comisionado Parlamentario, creado legalmente en 2003 y establecido en 2005, constituyó la primera experiencia ombudsman en Uruguay. Su naturaleza jurídica (órgano independiente, de asesoramiento al Poder Legislativo) fluye del artículo 1 de la ley de creación¹¹.

A diferencia de otros países, en los que se comenzó con defensorías con competencia genérica en Derechos Humanos, Uruguay creó primero dos instituciones con competencias específicas (el Comisionado y el Defensor del Vecino en Montevideo) y, años después, estableció la institución con mandato general.

Concebido como un órgano técnico encargado del relevamiento del sistema penitenciario, el Comisionado posee un conjunto de atribuciones, siendo las más importantes “*promover el respeto de los derechos de todas las personas sometidas a un procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad*”, “*solicitar información a las autoridades carcelarias respecto de las condiciones de vida de los reclusos, y en particular, de las medidas adoptadas que puedan afectar sus derechos*”, “*formular recomendaciones a las autoridades carcelarias para que modifiquen o dejen sin efecto medidas adoptadas o se incorporen otras que tiendan al cumplimiento de las normas constitucionales y legales*”, y “*realizar inspecciones a los establecimientos carcelarios*”¹².

El Comisionado no puede modificar ni anular los actos ni resoluciones de la Administración, ni imponer sanciones o disponer indemnizaciones¹³; sus recomendaciones no poseen carácter vinculante, pero imponen a la Administración la obligación de acusar recibo y manifestar si acepta o rechaza las mismas.

La facultad de realizar inspecciones comprende todos los establecimientos carcelarios, sin excepción, y sin que sea necesario preanunciar la visita cuando se trate de recabar prueba en el marco de una investigación de urgencia¹⁴. Las autoridades carcelarias están obligadas a auxiliar y colaborar con el Comisionado en sus investigaciones, inspecciones o pedidos de informe¹⁵.

¹¹ Cagnoni, José Anibal, *Ombudsman, Comisionado Parlamentario, Defensor del Vecino*, F.C.U., Mdeo., 2004, pág. 147.

¹² Las atribuciones reseñadas se desarrollan en el artículo 2 de la ley 17.684, de 29/08/2003, Carta Orgánica del Comisionado Parlamentario.

¹³ Idem, artículo 3.

¹⁴ Idem, artículo 2, literal E.

¹⁵ Idem, artículo 5.

La designación del Comisionado corresponde a la Asamblea General, requiriéndose un quórum mínimo de tres quintos del total de integrantes la Asamblea, tanto para la elección como la reelección o eventual remoción del Comisionado¹⁶.

Este “no está sujeto a mandato imperativo, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con plena autonomía, de acuerdo a su criterio y bajo su responsabilidad”¹⁷. La dotación presupuestal de la Oficina es proyectada por el propio Comisionado, quien la eleva a la Comisión Administrativa del Poder Legislativo para su aprobación.

De lo expuesto resulta la plena compatibilidad del régimen jurídico del Comisionado con los estándares fijados por los Principios de París¹⁸, tanto en lo referente al procedimiento de designación del titular (por la Asamblea General, luego de concurso público de los postulantes y con quórum calificado), a la independencia técnica funcional y en lo concerniente a la autonomía económica de la oficina.

b) Interpretación auténtica de la ley de creación del Comisionado, en lo relativo al ámbito personal de su competencia. Incidencia de este asunto en la articulación del M.N.P.

La determinación del ámbito personal de validez de la ley de creación del Comisionado Parlamentario fue una cuestión debatida aun antes de la designación del primer titular¹⁹.

En efecto, el carácter técnico de la asesoría parlamentaria se perfila en el artículo 1 de la Carta Orgánica de la institución. A texto seguido la ley introduce, al enumerar las atribuciones del Comisionado, la expresión “promover el respeto de los derechos humanos de todas las personas sometidas a un procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad”.

En principio, resultaría que, sin restricciones de ningún tipo, las personas privadas de libertad, independientemente del lugar donde se cumplan las medidas o penas privativas –y también, sin importar del tipo de procedimiento judicial accionado– estarían igualmente comprendidas dentro de la competencia institucional; ella abarcaría a los mayores de edad alojados en cárceles, a los menores sometidos a medidas educativas que impliquen la privación de libertad, y a los pacientes internados en colonias psiquiátricas por disposición judicial. La norma de creación del Comisionado sólo habría querido dejar fuera del ámbito personal de competencia a las situaciones de arresto administrativo.

¹⁶ Idem, artículo 19, literal C.

¹⁷ Idem, artículo 20.

¹⁸ La creación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos fue impulsada desde los años ochenta por Naciones Unidas. En 1990, la antigua Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea General (sustituida en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos) alentó la adopción de criterios comunes que permitieran establecer y convalidar a aquellas instituciones. Celebrada en París en 1991, la Primera Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos adoptó los denominados “Principios de París”; éstos constituyen un conjunto de directrices no vinculantes, relativas a la designación, independencia, atribuciones, estabilidad y potestades de las referidas instituciones.

¹⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 02/05/2005.

Sin embargo, no fue este el punto de vista finalmente predominante. Si bien el Parlamento no aprobó una ley interpretativa sobre el particular, consta en actas que, en diversas deliberaciones, la mayoría de los legisladores entendió que la competencia del Comisionado se limita a las personas privadas de libertad en cárceles, esto es, mayores de edad no afectados por causas de inimputabilidad, sean éstas definitivas o transitorias.

En apoyo de esta posición, fueron citados diversos pasajes de la Carta Orgánica: que los informes que el Comisionado puede solicitar deben tener como destinatarias a “las autoridades carcelarias” y que tales informaciones refieren a las condiciones de vida “de los reclusos”²⁰; que las recomendaciones del titular de la oficina deben dirigirse “a las autoridades carcelarias”²¹; que las denuncias admisibles en la oficina deben versar sobre “violaciones de los derechos de los reclusos”²²; asimismo, la norma faculta la realización de inspecciones “de carácter general a los establecimientos carcelarios”²³; y finalmente, que quienes están legalmente obligados a auxiliar y a colaborar con la institución son “los servicios administrativos encargados de los establecimientos de reclusión”²⁴.

Por tanto, teniendo en cuenta la permanente referencia literal de la ley 17.684 a los establecimientos penitenciarios, la mayoría del Parlamento concluyó en 2005, por razones de correspondencia y armonía, que la expresión “todas las personas privadas de libertad” abarca -en la ley de creación del Comisionado Parlamentario- únicamente a aquellas personas que se encuentren alojadas en cárceles²⁵.

Por entonces (año 2005) asomaba en el Parlamento uruguayo la idea de la creación de otra institución que desempeñara la función de M.N.P. y coordinara sus tareas, en lo que refiere a las cárceles, con el Comisionado Parlamentario.

En 2012, cuando nació la I.N.DD.HH., fue sencillo establecer un protocolo de actuación entre el Consejo Directivo de ésta y el Comisionado Parlamentario; desde entonces, lo acordado ha venido cumpliéndose regularmente, y la coordinación de tareas ha evitado una estéril duplicación de tareas, en lo que refiere a la tramitación de quejas y denuncias provenientes de personas alojadas en los establecimientos carcelarios.

c) Competencias de la I.N.DD.HH. en relación a las personas privadas de libertad.

La I.N.DD.HH. fue creada por ley 18446, de 27 de enero de 2009, y su puesta en funcionamiento tuvo lugar el 21 de junio de 2012, cuando el Poder Legislativo procedió a la designación del primer Consejo Directivo.

²⁰ Ley 17.684, artículo 2, literal B.

²¹ Idem, literal C.

²² Idem, literal D.

²³ Idem, literal E.

²⁴ Ley citada, artículo 5.

²⁵ En tal sentido, fue decisiva la opinión conforme del Dr. Daniel Díaz Maynard, promotor inicial del Comisionado Parlamentario y principal redactor de la norma interpretada, quien sostuvo que la intención de la ley fue establecer un mecanismo de monitoreo específico para las cárceles.

Este se compone de cinco miembros, electos por la Asamblea General²⁶, correspondiendo a dicho órgano la dirección y representación de la institución²⁷; las amplias competencias de la I.N.DD.HH., cuyo común denominador consiste en la “defensa, promoción y protección de los derechos humanos”²⁸, se encuentran enumeradas, a título enunciativo, en el artículo 4 de la Carta Orgánica.

De acuerdo a la ley, la institución no se halla sujeta a jerarquía y tiene un funcionamiento autónomo, “no pudiendo recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad”²⁹. La competencia se extiende a todos los Poderes y organismos públicos, cualquiera sea su naturaleza jurídica y función, incluyendo también las entidades paraestatales, sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales y entidades privadas que presten servicios públicos o sociales³⁰.

En relación a las personas privadas de libertad, la I.N.DD.HH. se encuentra facultada para “ingresar, con o sin previo aviso a los lugares de detención, hospitales, establecimientos militares y cualquier otro establecimiento en que existan personas privadas de libertad o en régimen de internación”³¹.

Considerando únicamente las cárceles, la fórmula legal establecida para la I.N.DD.HH. es similar a la prevista por la ley 17.684 para el Comisionado Parlamentario; no obstante, en cuanto comprende a texto expreso otros lugares de privación de libertad, el campo de competencias de la I.N.DD.HH. resulta más amplio; en particular, debe recordarse que el sistema penal juvenil, los hospitales y las comisarias policiales, se encuentran dentro del ámbito material de competencia de aquélla.

d) El mandato legal de coordinación entre la I.N.DD.HH. y el Comisionado Parlamentario; su importancia para el funcionamiento del M.N.P.

Como ya se ha señalado en este trabajo, la Carta Orgánica de la I.N.DD.HH. establece en su artículo 10 el mandato de “coordinación” entre ésta y otras instituciones nacionales de derechos humanos preexistentes, esto es, el Comisionado Parlamentario³² y las Defensorías del Vecino, creadas o a crearse en el futuro.

La articulación del M.N.P. en Uruguay puede parecer complejo a primera vista, pero, en la realidad, las cuestiones normativas se han venido resolviendo de un modo sencillo.

El mandato legal de coordinación entre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos,

²⁶ En este aspecto, la ley 18.446 fijó un procedimiento de elección distinto al previsto para el Comisionado Parlamentario, fijando un mínimo de dos tercios de votos en una primera convocatoria de la Asamblea General; si no se obtuviera ese número de sufragios, la elección puede realizarse en una segunda convocatoria, por mayoría absoluta.

²⁷ Ley 18.446. artículo 36.

²⁸ Idem, artículo 1.

²⁹ Idem, artículo 2.

³⁰ Idem, artículo 5.

³¹ Idem, artículo 35, literal F.

³² Por cuestiones de competencia, en lo que hace a las personas privadas de libertad la coordinación debe entenderse con el Comisionado, y, en las cuestiones departamentales o municipales, con las Defensorías del Vecino. Actualmente existe sólo la Defensoría del Vecino en Montevideo, creada en 2006.

no por casualidad fue redactado en términos amplios; la adopción de una fórmula “reglamentarista”, además de lesionar las facultades discrecionales de las instituciones, habría generado múltiples dificultades prácticas.

El artículo 10 de la ley 18.446 responde a la intención del legislador de evitar un efecto “forum shopping” por parte de los denunciantes, y que la superposición de tareas entre las instituciones pudiera dar lugar a estándares o criterios diferentes sobre los mismos temas. Podrían haberse generado situaciones de este tipo si el Comisionado Parlamentario y la I.N.DD.HH. se hubieran establecido como instancias de actuación en paralelo, en las que se instruyeran simultáneamente quejas o denuncias referidas a personas privadas de libertad en cárceles.

Para evitarlo, los respectivos titulares acordaron que, cuando la I.N.DD.HH. reciba una cuestión referida a personas encarceladas, su Consejo Directivo la remite al Comisionado, y éste, tras un formal acuse de recibo, instruye el tema.

Sin perjuicio de lo dicho, la I.N.DD.HH. actúa como M.N.P., y además investiga por sí todas las cuestiones sobre otras personas privadas de libertad, como los adolescentes, los pacientes internados en colonias de atención psiquiátrica y los funcionarios bajo arresto administrativo.

Asimismo, es competencia de la I.N.DD.HH. el monitoreo de las comisarías y seccionales policiales. En 2005 el Ministerio del Interior prohibió la presencia allí de personas procesadas o penadas.

Hasta entonces, un conjunto cuantitativamente pequeño dentro de la población reclusa, menos de un 2%, se encontraba alojada en comisarías o seccionales, ubicadas en la mayor parte de los casos fuera de la capital del país.

En general se trataba de funcionarios policiales a disposición de la justicia, cuyas condiciones de reclusión no sólo no significaban agravio a sus derechos, sino que constituían a veces una fuente de privilegios injustos. Los criterios de asignación de las personas a estas dependencias eran poco transparentes y propiciaban episodios de corrupción, o como mínimo, de indebidos favoritismos. A la fecha, no existen procesados o penados alojados en esta situación.

No obstante, desde otro punto de vista las comisarías y seccionales todavía constituyen un punto crítico en la privación de libertad. Durante la permanencia de las personas detenidas –antes de su remisión al juzgado penal, para la primera declaración ante la autoridad judicial– suelen producirse agresiones físicas o verbales, pese al exiguo margen temporal de esa condición “prejudicial”.

La Constitución establece que ningún habitante de la República puede ser preso sino infraganti delito, o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de juez competente³³; en cualquiera de estos casos la autoridad judicial, bajo la más seria responsabilidad, debe tomar al arrestado su declaración dentro de veinticuatro horas, dentro de cuarenta y ocho, lo más, empezará el sumario³⁴.

El lapso previo a la remisión al juzgado –o si ésta no se produce, hasta el decreto judicial que pone fin al arresto– constituye un momento de especial vulnerabilidad; la brevedad en el tiempo no evita completamente dicha exposición, ya que una misma persona puede ser arrestada en más

³³ Carta, artículo 15.

³⁴ Idem, artículo 16.

de una ocasión, durante horas, en procedimientos intermitentes de “averiguación”, y sin que ello necesariamente derive en una conducción al juzgado penal.

Tratándose de una etapa previa al decreto judicial de enjuiciamiento y prisión, el Comisionado carece de competencia para incursionar en este segmento de la privación de libertad. La competencia en estos casos recae exclusivamente en la I.N.DD.HH., dada la mayor amplitud establecida en su carta orgánica.

Todo lo expuesto aboga a favor de la adecuada coordinación de tareas, a fin de garantizar la mayor cobertura en todo el sistema de privación de libertad.

e) Conveniencia de una futura inserción constitucional de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

La Constitución de 1966 no prevé a texto expreso la existencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Si bien la Carta fue parcialmente reformada en 1989 y 1996³⁵, en ninguna de las instancias se previó la inclusión de aquéllas.

En consecuencia, la creación del Comisionado Parlamentario, la Defensoría del Vecino de Montevideo, y de la I.N.DD.HH. ocurrió por la vía de leyes (en el primer y tercer caso) o de normas departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción (en el segundo caso).

Por ser previo, el texto constitucional no refiere directa o indirectamente a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Sin embargo, toda vez que toca a éstas la defensa, protección y promoción de “derechos inherentes a la personalidad humana o que derivan de la forma republicana de gobierno” (Carta, artículo 72), en modo alguno existe un problema de inconstitucionalidad.

Las respectivas normas de creación, tanto en lo nacional como en lo departamental, fueron adoptadas por consenso y poseen rango legal o equiparado. No obstante, por obvias razones de conveniencia se deberá tener presente en próximas reformas constitucionales la inserción, a texto expreso, de las instituciones ya existentes y de las que en el futuro pudieran establecerse. Por su fundamental importancia corresponde dotarlas de la máxima estabilidad jurídica³⁶.

III. La independencia funcional en la práctica. La experiencia de las instituciones nacionales de derechos humanos con miras a la implementación del M.N.P.

En tanto “magistraturas de persuasión”³⁷ la legitimidad de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos se cimientan en su prestigio e independencia. El legislador ha tomado de ello debida nota, plasmando en las respectivas cartas orgánicas los principios de imparcialidad, auto-

³⁵ Por orden sucesivo, las modificaciones a la Carta refirieron al régimen legal de reajuste de las pasividades (art. 67) y a la transformación del régimen electoral (artículos 73 y siguientes).

³⁶ Miranda, Javier, en *Transparencia y Ciudadanía* (...), pág. 50.

³⁷ Fairén Guillén, Víctor, *El Ombudsman y sus posibilidades de implantación en España y Países Latinoamericanos*, en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, nro. 3, pág. 13.

nomía e independencia funcional.

Todas las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en Uruguay son jurídicamente autónomas, y o están sujetas a jerarquía o mandato imperativo.

No obstante, la autonomía jurídica por sí no basta, y debe revalidarse día a día con la independencia en el terreno. La pérdida de la misma conlleva un riesgo terminal de deslegitimación, del titular de la institución y de la propia institución.

La experiencia ombudsman en Uruguay es aún reciente, por lo que todavía se encuentra en marcha la creación de una nueva cultura de control no jurisdiccional. El tiempo transcurrido permite una primera evaluación: luego de casi una década del estreno de la técnica ombudsman, existen razones para pensar en su viabilidad y plena consolidación en el futuro.

La autonomía de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos implica un triple desafío: a) para éstas, el ejercicio de sus facultades en forma independiente en la recepción de quejas y denuncias, en la instrucción, y en la formulación de las recomendaciones; b) para la contraparte, la Administración, el respeto de la figura controlante; c) finalmente, para el sistema político, la asunción plena del papel que cumplen las instituciones de control no jurisdiccional, especialmente por su rol de seguimiento crítico y de proposición de cambios por la vía de las recomendaciones.

IV. Aspectos funcionales: el monitoreo de las cárceles en Uruguay.

Con una población de tres millones trescientos mil habitantes, Uruguay registra once mil personas privadas de libertad. De éstas, diez mil se encuentran procesadas o penadas en unas treinta cárceles, distribuidas en todos los Departamentos del país; a ello se añaden unos seiscientos adolescentes privados de libertad en virtud de medidas de seguridad, y aproximadamente trescientos cincuenta pacientes internados en hospitales psiquiátricos.

El alto promedio de edad de la población y su escaso crecimiento vegetativo no conciben con el constante incremento de las personas privadas de libertad: entre 1963 y 2013, mientras la población nacional aumentó menos de un 20%, la cifra de personas recluidas se multiplicó por siete.

En los últimos seis años, el incremento de la población reclusa se situó en el orden del 7% anual. En el caso de las mujeres, el incremento es aún mayor, constatándose un 75% entre 2006 y 2012³⁸.

El permanente aumento de la población reclusa en las décadas pasadas, combinado con la falta de inversión en los establecimientos carcelarios, tuvo por efecto una profunda crisis. La magnitud de la misma fue reconocida en marzo de 2005 cuando, al asumir como Presidente de la República, el Dr. Tabaré Vázquez declaró la “emergencia humanitaria” en todo el sistema penitenciario nacional.

La visita a Uruguay del entonces Relator Especial de ONU para la Tortura, Manfred Nowak, en marzo de 2009, tuvo decisiva influencia en una saludable reacción que ha posibilitado el cambio de escenario. Al término de su misión, aquél expresó su asombro al constatar el nivel de vul-

³⁸Los datos constan en los Informes del Comisionado Parlamentario a la Asamblea General; www.parlamento.gub.uy

neración de derechos en las cárceles uruguayas, a las que comparó con las peores del mundo.

Al año siguiente, en ocasión del presupuesto quinquenal (2010-2015) el Parlamento dotó al Poder Ejecutivo de cifras históricas, a fin de comenzar la reforma del sistema carcelario. Además de la asignación de fondos, se estableció por ley la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación³⁹ (I.N.R.), con el cometido de gestionar el sistema penitenciario nacional, nucleando todos los establecimientos del país bajo una misma conducción.

Asimismo, la ley 18.667, de 8 de julio de 2010, previó la creación de mil quinientos cargos técnicos en el seno del I.N.R.; la provisión de tales vacantes se encuentra actualmente en proceso, previéndose por parte de la Administración que a fines de 2013 concluya la selección e ingreso del nuevo personal.

Mediante decreto, el Poder Ejecutivo⁴⁰ fijó la culminación del proceso de transición para el año 2015, fecha en la que deberán estar incorporadas todas las cárceles del país al I.N.R.. A mediados de 2013, once establecimientos aún dependen de las Jefaturas de Policía; la incorporación de todos los centros carcelarios al esquema nacional es indispensable para dotarlo de una estructura orgánica, y para culminar la salida del sistema carcelario de la órbita policial⁴¹.

a) Sistema de visitas del Comisionado Parlamentario.

El monitoreo permanente de las cárceles en Uruguay se cumple desde 2005 por la institución Comisionado Parlamentario.

La misma realiza más de cuatrocientos cincuenta visitas anuales a establecimientos de todo el país, comunicando regularmente el resultado de las mismas a la Asamblea General del Poder Legislativo, por intermedio de la Comisión Especial de Seguimiento del Sistema Penitenciario y de Interlocución con el Comisionado Parlamentario⁴².

De acuerdo a lo establecido por la Carta Orgánica de la institución, las visitas son de dos tipos: ordinarias y extraordinarias. Las primeras se cumplen de acuerdo al plan mensual de trabajo, y son comunicadas con veinticuatro horas de antelación a los servicios administrativos penitenciarios. En general, el Comisionado o los equipos técnicos de la Oficina realizan recorridos por los pabellones, celdarios, e instalaciones sanitarias o de cocina, y proceden a entrevistar un promedio de ocho a diez internos en cada visita; también son comunes las reuniones con delegados de las personas privadas de libertad.

³⁹ Artículos 227 a 229 de la ley 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

⁴⁰ Decreto 145/12, de febrero de 2012.

⁴¹ Desde 1971 las cárceles en Uruguay fueron transferidas del Ministerio de Educación y Cultura al Ministerio del Interior, quedando a partir de ese momento asignadas al Ministerio del Interior, esto, es, la policía del orden y la seguridad interna.

⁴² La Comisión se integra por cinco Senadores y diez Diputados. Su función consiste en servir como nexo institucional entre la Asamblea General y su mandatario especial para el sistema penitenciario, el Comisionado. Este rinde un informe anual y presenta, a petición de la Comisión o por su propia iniciativa, informes temáticos regulares. La Comisión, acompañada por el Comisionado, realiza además una visita mensual a los establecimientos.

Las visitas extraordinarias tienen lugar para supervisar procedimientos de requisa o recabar información sumaria para la instrucción de una queja o denuncia. Estas visitas no son preanunciadas a las autoridades.

b) El relacionamiento con la Administración penitenciaria.

Ocho años después del comienzo de las tareas, presencia de la Oficina en los establecimientos se encuentra consolidada. El nivel de colaboración de los servicios administrativos es satisfactorio, y el diálogo con las autoridades –Comando del Instituto Nacional de Rehabilitación (I.N.R.) o Jefaturas de Policía, en los lugares donde aún no se produjo el traspaso de las cárceles al sistema nacional– es amplio y respetuoso.

No obstante, los comienzos fueron difíciles. En primer lugar, porque buena parte de los mandos medios y del personal subalterno policial no comprendían el alcance de la función asignada al Comisionado, y por ende veían con cierta desconfianza a la institución.

Además, todavía no se contaba al nivel nacional con una experiencia ombudsman de similares características; la irrupción de una institución de control en un lugar tradicionalmente cerrado e inaccesible como las cárceles generaba sorpresa y resistencias mal disimuladas.

En los años siguientes, el interés de la prensa por los temas de seguridad ciudadana y por las novedades carcelarias, más la intervención de la Oficina en episodios con repercusión pública (motines, incendios de pabellones con personas fallecidas, etc.) facilitaron la visibilidad de ésta tanto dentro como fuera de los establecimientos penitenciarios. Al mismo tiempo, año a año fue mejorando el relacionamiento con los jefes de la Administración penitenciaria.

En la actualidad, especialmente a partir de la asunción del Comando del I.N.R. actualmente en funciones (mayo de 2012), se ha generado un fluido vínculo entre controlante y controlado. La Administración se muestra abierta a las recomendaciones que la Oficina plantea, y a su vez, ésta presta especial cuidado al mantenimiento de una buena relación institucional; ello es beneficioso no sólo para las contrapartes sino, fundamentalmente, para los titulares de los derechos monitoreados.

V. Las áreas prioritarias en la prevención de la tortura, y su seguimiento.

a) Sobrepopulación.

La expresión más evidente de la crisis penitenciaria fue el grave nivel de sobrepoblación.

A mediados de 2009, unas ocho mil quinientas personas se encontraban privadas de libertad en veintinueve establecimientos; las plazas disponibles no eran más de seis mil, y las instalaciones, en su mayor parte, presentaban estados de conservación que variaban entre lo deficiente y lo ruinoso.

La emergencia humanitaria tendía a agravarse, pese a que, entre 2006 y 2008 se había reali-

zado un primer esfuerzo por mejorar la situación. Quince de los veintinueve establecimientos presentaban niveles críticos de densidad, en algunos casos cercanos al 300%.

Por ejemplo, en la cárcel “Las Rosas”, Departamento de Maldonado, se registraba un guarismo de 301%; en Rocha, 290%; en el establecimiento femenino “Cabildo”, 228%. Estos tres establecimientos ya han sido sustituidos por otras instalaciones, nuevas o recicladas.

A pesar que la población reclusa ha continuado en aumento, el panorama general en materia locativa ha cambiado totalmente. Como resultado de las inversiones realizadas desde 2009 en adelante, se han construido tres mil quinientas nuevas plazas; a dicha cifra hay que restar unas mil, correspondientes a establecimientos o sectores clausurados en virtud de su obsolescencia o pésimo estado de conservación⁴³, con lo que la expansión en la capacidad del sistema puede estimarse en unas dos mil quinientas plazas, de aceptable calidad.

A fines de 2012, la densidad general del sistema se situaba en el orden del 130%. No obstante, a pesar de las mejoras, en 2013 subsisten áreas con fuertes niveles de hacinamiento: algunos pabellones femeninos en el interior del país, y sectores en los establecimientos más importantes, todavía alojan a más del doble de personas de lo que su capacidad admite.

Esta situación tenderá a mejorar a fin de año con la inauguración de dos nuevos complejos, ubicados dentro de la cárcel de Santiago Vázquez. Con una capacidad de 1.016 plazas, estas nuevas construcciones (que se identificarán como módulos 10 y 11) posibilitarán una redistribución de la población de este y otros centros, con el consiguiente abatimiento de los niveles de sobrepoblación.

El personal necesario para la gestión del complejo ya ha ingresado al escalafón penitenciario, y se encuentra realizando el correspondiente curso de capacitación.

A pesar de la nueva infraestructura penitenciaria, el permanente incremento de la población reclusa no ha permitido aún la completa resolución del problema del hacinamiento. Los guarismos de prisionización no pueden continuar aumentando indefinidamente; es por ello que urge la reforma procesal penal, en particular, el rediseño de la política criminal y la racionalización del empleo de la prisión preventiva⁴⁴.

Actualmente ésta se aplica mucho más allá de su finalidad cautelar, fungiendo como indebido adelanto de la pena. La aplicación de medidas sustitutivas a la preventiva es posible, contando con el buen marco establecido por la ley 17.726. Sin embargo, en la práctica la aplicación de tales medidas continúa siendo un recurso excepcional.

Con el propósito de contribuir a dar respaldo administrativo a la ejecución de las medidas sustitutivas a la prisión, el Ministerio del Interior recientemente ha creado en Montevideo la Oficina de Seguimiento de Libertades Asistidas (O.S.L.A.). Dicha oficina atiende unos ciento cincuenta

⁴³ Entre 2011 y 2013 fueron sustituidas las cárceles de Rivera, Rocha, Maldonado, Minas, cárcel femenina de Cabildo (Montevideo), celdarios metálicos de la cárcel de Libertad, y pabellón femenino del Departamento de Canelones. Estas instalaciones totalizaban unas mil plazas inservibles; el reemplazo de las mismas representó un avance significativo.

⁴⁴ Scapusio Minvielle, Beatriz, *El sistema penal uruguayo y su repercusión carcelaria: necesidad de una reforma*, en *Reforma al sistema penal y carcelario en Uruguay*, Raúl Ronzoni (compilador), C.A.D.A.L., Mdeo., 2009, pág. 38.

casos, en los que realiza el seguimiento de las personas sometidas a diversas medidas sustitutivas de la prisión.

b) Uso de la fuerza.

El empleo abusivo de los medios de coerción ha sido una constante en las cárceles uruguayas en las últimas décadas. Los excesos en la aplicación de sanciones con internación en celda de aislamiento, el uso desmedido de la fuerza durante las requisas, y la verificación de diversos tipos de maltrato físico, eran, hasta hace poco tiempo, una práctica generalizada en nuestras cárceles.

A partir de mayo de 2012, el comando del I.N.R. ha dado instrucciones al personal a fin de adecuar estrictamente el empleo de la fuerza a los parámetros legales. Un año después se verifican avances, pero aún resta mucho por hacer.

La aplicación de sanciones con internación en celda de aislamiento se va lentamente adecuando a los parámetros legales y se han suprimido algunas de las peores instalaciones. Construidas generalmente en los años setenta y ochenta, en tiempos del gobierno de facto, hasta 2010 subsistían celdas oscuras en la mayoría de los establecimientos.

Dichos calabozos han sido refaccionados o clausurados, y en algún caso incluso han sido eliminados; en tal sentido, como ejemplo de buena práctica debe recordarse la demolición de cuatro celdas oscuras en la cárcel de Canelones, dispuesta por el Jefe de Policía en 2012, poco antes del traspaso del establecimiento a la órbita del I.N.R..

No obstante estos avances -y pese a las reiteradas recomendaciones recibidas por la Administración- los servicios médicos, salvo excepciones, aún no dan cumplimiento de la obligación legal de valorar día a día a quienes están sancionados, certificando que están aptos para el cumplimiento de las medidas disciplinarias de aislamiento.

En lo que refiere a las requisas también comienzan a apreciarse cambios. La realización de tales procedimientos ha sido, por mucho tiempo, ocasión para el ejercicio de una violencia inusitada. A lo largo de años, hemos constatado el maltrato en estas ocasiones, sea por directa agresión física o mediante la destrucción o menoscabo de los efectos personales de los privados de libertad.

A partir de 2009 comenzó a generalizarse la presencia parlamentaria en estos procedimientos, interviniendo regularmente legisladores y el Comisionado Parlamentario, por sí o por intermedio de sus equipos técnicos. La Administración penitenciaria no sólo acepta la presencia de veedores externos sino que incluso la promueve, comunicando en forma previa la realización de las requisas.

Finalmente, en lo relacionado con otras situaciones de maltrato se observa una clara disposición al cambio por parte de las máximas jerarquías penitenciarias. El mensaje al personal ha ido cambiando, reclamando de éste el cumplimiento de las pautas legales en el empleo de la fuerza. Una parte de los funcionarios, acostumbrados a las malas prácticas, aún persiste en aplicar la vieja y violenta metodología. Desde el Parlamento se ha hecho especial énfasis en la necesidad de capacitación y reciclaje del personal, cuestión que ha sido expresamente atendida por las autoridades del I.N.R.

c) Atención médica y odontológica.

En esta materia, el sistema penitenciario uruguayo se encuentra en una fase de implementación de un nuevo esquema de atención.

Hasta el año 2007 la atención de la salud estuvo en todas las cárceles a cargo de los servicios policiales. El servicio era omiso, y en múltiples ocasiones, encubridor de malas prácticas o, lisa y llanamente, de casos de maltrato y tortura. Por más que existían profesionales que ejercían dignamente sus tareas, el sistema, como tal y más allá de las honrosas excepciones, era inhumano.

Un primer problema que debía corregirse era la ubicación institucional de los servicios: el personal médico y paramédico, por encontrarse dentro de la cadena de mando policial, tenía fuertemente limitada su autonomía e independencia técnica.

A partir de un convenio entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud Pública, en el año 2007 la Administración de los Servicios de Salud del Estado (A.S.S.E.) se hizo cargo de la policlínica del Complejo Santiago Vázquez.

Dados sus buenos resultados, aquella primera experiencia fue extendida a otros cuatro establecimientos (cárcel de Libertad, Centro Metropolitano de Reclusión Femenina y Punta de Rieles).

Por limitaciones de orden presupuestal, el proceso de extensión de los servicios de salud de A.S.S.E. a todas las cárceles se encuentra actualmente detenido. Las instancias de modificación presupuestal en este período de gobierno han precluido, por lo que la próxima oportunidad de dotación de recursos para el proceso de transición será en 2015, cuando asuma un nuevo Poder Ejecutivo.

d) Inclusión social de las personas liberadas.

El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, que funciona en la órbita del Ministerio del Interior, tiene como misión propender a la inserción social de las personas liberadas.

Sin perjuicio de la esforzada tarea que cumple dicha institución, de carácter semi-voluntario, la reincidencia se sitúa en el 60%. Ello por sí da cuenta de las reales dificultades de inserción que enfrentan los liberados.

Con el propósito de revertir esta situación, desde el año 2010 se han celebrado diversos convenios entre el Patronato y otros organismos estatales, a fin de facilitar a los privados de libertad el aprendizaje de oficios.

A fines de 2013 concluirá la refacción de un sector de la antigua cárcel femenina ("Cabildo"), que servirá como alojamiento transitorio, por un máximo de noventa días, para aquellos liberados que carezcan de familia o domicilio. No obstante esta buena iniciativa, será necesario, además, profesionalizar al Patronato para que pueda llevar adelante en forma más efectiva su labor de reinserción de las personas liberadas. La mejor inclusión social de los liberados constituye un reto pendiente, cuyo logro servirá a la calidad de la seguridad pública; el desempeño de los sis-

temas penitenciarios en este plano representa una clave para la construcción de un nuevo modelo de administración penitenciaria⁴⁵.

VI. Buenas prácticas y áreas críticas en las cárceles uruguayas.

A fines de 2012, las autoridades penitenciarias plantearon públicamente un conjunto de metas a corto plazo. En términos resumidos, dichos objetivos son:

a) Dar cumplimiento del cronograma de unificación del sistema penitenciario. En ejecución del decreto 145/12 del Poder Ejecutivo, el Ministerio del Interior se propone transferir al I.N.R., antes de fines de 2015, las cárceles que aún se encuentran dependiendo de las Jefaturas de Policía.

b) Mejorar la coordinación de los programas de tratamiento de las personas privadas de libertad, mediante la incorporación de personal técnico.

c) Avanzar en la clasificación y tratamiento de la población reclusa.

d) Mejorar la coordinación de la atención médica e iniciar la construcción del hospital penitenciario.

e) Fortalecer la Oficina de Seguimiento de Libertades Asistidas, de modo de dar apoyo efectivo a los magistrados que dispongan el empleo de medidas sustitutivas a la prisión preventiva⁴⁶.

f) Promover mejores condiciones de trabajo para el personal penitenciario.

g) Facilitar el acceso de las personas privadas de libertad a los distintos niveles de educación pública, y a las actividades de enseñanza no formal.

h) Desarrollar nuevas oportunidades de trabajo en los diferentes establecimientos.

Las metas propuestas parecen razonables, y su cumplimiento, visto el proceso de cambios promovidos en el último año, se visualiza factible.

Desde una perspectiva técnica e independiente, las principales buenas prácticas constatadas en el sistema carcelario uruguayo son:

a) *Avance real en el proceso de transición hacia un sistema nacional de cárceles.* Hasta el momento, el cronograma previsto en 2012 por el Poder Ejecutivo se ha venido cumpliendo en tiempo, y en algunos casos, antes del término previsto por el correspondiente decreto.

b) *Prosecución de las inversiones.* El conjunto de inversiones iniciadas en 2009 comienza a tener resultados visibles. A corto plazo se prevé el abatimiento total de los niveles de sobrepoblación.

c) *Mecanismo Nacional de Prevención.* La designación del primer Consejo Directivo de la I.N.DD.HH. ha dado inicio a la instalación efectiva del Mecanismo. La coordinación de actividades entre las distintas instituciones nacionales de derechos humanos con competencia sobre las

⁴⁵ Patiño Arias, *Nuevo modelo de administración penitenciaria*, Edit. Porrúa, México, 2010, pág. 121.

⁴⁶ La aplicación de penas alternativas está ampliamente regulada en la ley 17.724, de 04/01/2004. No obstante, en la práctica, el empleo efectivo de las medidas sustitutivas a la prisión es mínima. Ello contrasta con experiencias exitosas, como la de Alemania, donde, según Jörg Sttipel, el 80% de las sentencias condenatorias aplican alternativas a la prisión (*“Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile, LOM ediciones, Santiago de Chile, 2006, pág. 105*).

personas privadas de libertad ha permitido evitar inútiles contiendas.

d) *Integración del personal técnico en los equipos de dirección de los establecimientos.* La designación de operadores penitenciarios civiles comenzó en 2011 y fue seguida de la incorporación de técnicos en las direcciones o subdirecciones de los establecimientos. Con ello se avizora un cambio de los criterios de gestión, hasta ahora centrados únicamente en los aspectos custodiales.

e) *Restablecimiento de áreas de la legalidad perdida.* El Estado había prácticamente perdido el control de las principales cárceles, en las que imperaban grupos de internos en connivencia con funcionarios corruptos. A partir de 2011 se han dado pasos concretos en la recuperación del legítimo ejercicio de la autoridad estatal.

f) *Supervisión de requisas.* La presencia de veedores parlamentarios en estos procedimientos ha permitido superar la endémica violencia que los caracterizó durante años.

g) *Apoyo a libertades asistidas.* La creación de la oficina encargada del seguimiento de las medidas sustitutivas de la prisión ha dado un primer respaldo administrativo a los magistrados dispuestos a aplicar la correspondiente ley de alternativas a la prisión preventiva. Aunque la experiencia es aún limitada, se destaca su valor cualitativo.

Al mismo tiempo, todavía persiste un núcleo de **áreas críticas**, en las que la Administración debería focalizar su acción a corto plazo; ellas son:

a) *Riesgo de incendio.* Salvo excepciones, los locales penitenciarios carecen de la habilitación preceptiva de seguridad contra incendios. Si bien ha disminuido el número de incidentes en los que personas privadas de libertad provocaban focos ígneos, el riesgo de incendio subsiste en los establecimientos en los que se acumulan todavía grandes cantidades de materiales combustibles, empleados en los pabellones colectivos para obtener espacios de privacidad.

b) *Control de ingreso.* La incorporación de tecnología para la revisión del ingreso en las principales cárceles, además de sustituir el indigno método de inspección visual de las personas, mejoró la efectividad de los controles. El ingreso de armas de fuego en algunos establecimientos propició una crisis de seguridad en abril de 2012.

c) *Empleo de medios de coerción.* El uso de la fuerza continúa siendo motivo de frecuentes quejas y denuncias. Las pautas legales de moderación, racionalidad, progresividad y proporcionalidad, son a menudo excedidas en la práctica. Se han constatado frecuentes omisiones en el deber de comunicar a la Justicia la utilización de la fuerza y sus resultados.

d) *Tratamiento de adicciones.* El consumo problemático de drogas, en particular, de pasta base de cocaína, genera trastornos en la salud y en la seguridad de amplios sectores de la población reclusa. Urge la implementación de programas de tratamiento, fundamentalmente en los establecimientos con mayor población.

e) *Protección a denunciantes y testigos.* La transparencia del sistema requiere la efectiva protección a quienes realizan denuncias o cooperan con la Justicia. En la práctica, la “seguridad” dada a quienes realizan denuncias de corrupción o maltrato, equivale a un indeseable aislamiento que torna más gravosa la privación de libertad.

f) *Trato a familiares*. La revisión ocular de la visita –que subsiste en establecimientos aún carentes de tecnología de control– constituye un trato degradante para quienes son revisados y para quienes realizan la tarea.

g) *Coordinación de actos médicos fuera de los establecimientos*. La frecuente demora en la realización de estudios, tratamientos, intervenciones quirúrgicas, y en general, actos médicos fuera de las cárceles, constituye una recurrente causa de vulneración de derechos.

h) *Alimentación*. La dieta continúa siendo insuficiente en los principales establecimientos. De no existir una ayuda familiar suplementaria, la mayor parte de la población reclusa presentaría cuadros de desnutrición.

i) *Prisión preventiva*. En 2012, dos tercios de la población reclusa se encontraban en calidad de procesados, a la espera de su sentencia definitiva de absolución o condena. El empleo de la prisión preventiva más allá de su finalidad cautelar, implica un indebido adelanto de la pena. Ello lesiona en la práctica el principio de presunción de inocencia.

j) *Duración de los procesos penales*. Como resultado de la supervivencia de un anacrónico modelo penal inquisitivo, de estructura lenta y trabada, el desarrollo de los juicios se extiende por años, vulnerando el derecho a la pronta y eficiente administración de justicia.

l) *Salidas transitorias*. El número de beneficiarios de salidas transitorias ha disminuido en los últimos años. En 2006, 833 personas (12,4% del total) gozaban de este beneficio; en 2012, la cifra había decaído a 529 personas (5,5%). Esta involución lesiona derechos y compromete la real aplicación del régimen de la progresividad.

VII. Compendio de las recomendaciones generales formuladas en 2012 por el Comisionado Parlamentario al Ministerio del Interior.

Conforme lo dispuesto por su Carta Orgánica, el Comisionado posee entre otras atribuciones, las de “formular recomendaciones a las autoridades carcelarias” y “rendir anualmente un informe ante la Asamblea General, en el que analizará la gestión cumplida”; dicho informe “podrá contener recomendaciones de carácter general”⁴⁷.

En ejercicio de dichas atribuciones, en 2012 fueron formuladas al Ministerio del Interior las siguientes *recomendaciones generales*:

a) Verificar la existencia de las divisorias irregulares en pabellones –construidas con materiales inflamables– y en su caso disponer la sustitución de las mismas por divisorias de materiales incombustibles.

b) En su mérito, gestionar la habilitación de los locales penitenciarios por la Dirección Nacional de Bomberos.

c) Controlar exhaustivamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los establecimientos penitenciarios.

⁴⁷ Artículo 2, ley 17.684, literales C y H.

d) Controlar el cumplimiento de la obligación de dar cuenta a la Justicia de toda ocasión en la que se empleen medios de coerción, y sus resultados en cada caso.

e) Disponer la realización de controles médicos preceptivos en traslados y conducciones de personas privadas de libertad, especialmente cuando se trate de denunciantes y testigos que realicen demandas judiciales sobre presuntos actos de corrupción.

f) Establecer como orden de servicio y fiscalizar su debido cumplimiento, que los y las Sres. y Sras. Directores/as de los establecimientos, o en su caso, los funcionarios que se encuentren a cargo de los mismos, deben negarse a recibir a personas privadas de libertad que presentes señales de haber sido maltratadas, dando inmediata cuenta a sus superiores jerárquicos y a la Justicia.

g) Acondicionar los vehículos utilizados para las conducciones y traslados de personas privadas de libertad, conforme las normas de prevención de accidentes y seguridad en el tránsito vehicular.

h) Promover ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la declaración de insalubridad del trabajo penitenciario.

VIII. Conclusiones: el futuro de la prevención de la tortura en Uruguay.

La práctica de la tortura lamentablemente ha sido una constante en todas las épocas. Medio de prueba judicial en la Antigüedad, Edad Media y Época Moderna, su empleo constituye actualmente un grave delito y, en cuanto práctica sistemática, un crimen de lesa humanidad.

El imperativo ético y jurídico de su erradicación ha sido crecientemente asumido por la comunidad internacional, desde la genérica previsión en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 5) a las obligaciones específicas emanadas de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y de su correspondiente Protocolo.

Alineado esa dirección, Uruguay adhirió al Protocolo. Tras la suscripción del mismo en 2004, el correspondiente trámite de ratificación concluyó rápidamente en 2005. A partir de allí, quedó planteado el desafío de la instrumentación de las obligaciones contraídas, en especial, la constitución del Mecanismo Nacional de Prevención.

Desde su creación, la Institución Nacional de Derechos Humanos ha coordinado con el Comisionado Parlamentario lo que refiere a las personas privadas de libertad en cárceles; resta la instrumentación de un sistema de monitoreo para comisarías y seccionales policiales, hospitales psiquiátricos y sistema penal juvenil.

El escenario de amplia colaboración entre las mencionadas instituciones estatales, cuya competencia es concurrente respecto de las personas privadas de libertad, abre posibilidades ciertas de alcanzar el cumplimiento de los objetivos del Protocolo.

A partir de 2010, la adopción de una serie de medidas legislativas y administrativas (inversión y apuesta a una gestión que trascienda lo meramente custodial) han propiciado el comienzo de una transformación del sistema carcelario.

Ello, sumado a la creciente práctica de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en nuestro país, nos permite augurar un promisorio panorama en materia de prevención de la tortura y toda forma de maltrato de las personas privadas de libertad.

Referencias

- Asociación para la Prevención de la Tortura (A.P.T.) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005). *Protocolo Facultativo. Un manual para la Prevención*. San José de Costa Rica: A.P.T
- Cagnoni, J. A. (2004). *Ombudsman, Comisionado Parlamentario, Defensor del Pueblo* (4ta. ed. actualizada). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Castro, A. y otros (2010). *Derechos fundamentales de los privados de libertad; Guía práctica con los estándares internacionales en la materia*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Martin, C. (2006). *La prohibición de la tortura y los malos tratos en el sistema interamericano*. Ginebra: Organización Mundial contra la Tortura (O.M.C.T.)
- Lanziano, W. (1998). *Derechos humanos*. Montevideo: Edit. Tradinco.
- Mieres, P. y otros (2007). *Transparencia y ciudadanía responsable*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana y Fundación Avina.
- Ronzoni, R. y otros (2008). *Reforma al sistema penal y carcelario en Uruguay*. Montevideo: Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina.
- Patiño Arias, J. P. (2010). *Nuevo modelo de administración penitenciaria*. México: Porrúa.
- Stippel, J. A. (2006). *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile*. Santiago de Chile: LOM