



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO



PROYECTO DE PLAN DE ACCIÓN PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y LA POLITICA CRIMINAL





COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

INDICE

Antecedentes.....	3
Comisión Interinstitucional Asesora.....	3
Plan de Acción.....	4
1. ADMINISTRACIÓN Y GESTION DEL SISTEMA PENITENCIARIO.....	4
2. SUPERPOBLACIÓN.....	5
2.1. INFRAESTRUCTURA.....	5
Medidas a corto plazo.....	5
Medidas a mediano plazo.....	5
2.2. MEDIDAS A NIVEL LEGAL.....	5
Medidas a mediano plazo.....	5
Medidas a largo plazo.....	5
3. SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN.....	6
Medidas a corto plazo.....	6
Medidas a mediano/largo plazo.....	6
4. SALUD.....	6
Medidas a corto plazo.....	6
Medidas a mediano plazo.....	6
Medidas a largo plazo.....	6
4.1. MUJERES Y NIÑOS.....	7
Medidas a corto plazo.....	7
4.2. CONSUMO PROBLEMÁTICO DE DROGAS.....	7
Medidas a corto plazo.....	7
Medidas a mediano plazo.....	7
Medidas a largo plazo.....	7
4.3. VIH/ITS.....	7
Medidas a corto plazo.....	7
Medidas a mediano plazo.....	7
4.4. TRATAMIENTO A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD MENTALMENTE ENFERMAS.....	8
Medidas a corto plazo.....	8
Medidas a mediano plazo.....	8
Medidas a largo plazo.....	9
5. REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL.....	9
Medidas a corto plazo.....	9
Medidas a mediano plazo.....	9
6. ANEXO I: COSTO DE IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS.....	10



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Antecedentes

El criterio rector de la política penitenciaria nacional se encuentra establecido en el artículo 26 de la Constitución cuando expresa que “En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”, en el Decreto Ley 14.470 que expresa “...el régimen de reclusión procurará desarrollar la aptitud para el trabajo, la readaptación social y la prevención del delito..” y en los diferentes instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Uruguay.

El encierro debe entenderse como una oportunidad para el ejercicio de derechos negados en la etapa anterior a la criminalización de la persona, procurar la reducción de los daños que éste genera y minimizar su efecto deteriorante. Por otra parte, la pena privativa de libertad no puede constituirse en la primer respuesta del Estado ante la comisión de un ilícito penal, sino en el último recurso aplicable y solo se debería recurrir a ella cuando se afecten bienes jurídicos de incuestionable relevancia y valor social.

Si bien es necesario intervenir sobre el sistema penitenciario no es posible alcanzar soluciones satisfactorias interviniendo únicamente sobre éste. Se hace necesaria una reforma integral para que dentro de los mecanismos constitucionales, el Estado pueda mantener la dimensión y operatividad de su sistema penal dentro de límites racionales, y para que no se supere el número de personas privadas de libertad que pueda custodiar en condiciones dignas.

Sin un proceso de profunda revisión de la legislación penal no se vislumbra una solución real al hacinamiento, se debe procurar que la pena de prisión no se constituya en la primera y única respuesta ante la comisión de un hecho delictivo, apostando a la utilización de medidas y penas alternativas a la privación de libertad.

Para lograr una efectiva reforma penitenciaria se debe trabajar en forma coordinada entre todos los organismos del Estado involucrados en el quehacer penitenciario.

Comisión Interinstitucional Asesora

En el mes de agosto de 2008 el Sr. Presidente de la República constituyó la Comisión Interinstitucional Asesora para la Reforma del Sistema Penitenciario la que fue integrada por representantes de: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Junta Nacional de Drogas.

A continuación la Comisión antes citada pone a consideración los lineamientos para un Plan de Acción para la Reforma del Sistema Penitenciario y la Política Criminal.



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Dichos lineamientos toman como insumos los aportes efectuados por: informe de misión técnica ONUDD (mayo 2007), informe de consultoría Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio del Interior (mayo de 2008) e informe de consultoría ONUDD-Junta Nacional de Drogas (marzo 2009).

Plan de Acción

En el presente plan de acción se determinan en cada área las medidas a tomar a corto plazo (año 2009), mediano plazo (período 2010-2012) y largo plazo (período 2013-2015).

1. ADMINISTRACIÓN Y GESTION DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Medidas a corto plazo

- Rediseño de la estructura institucional del área penitenciaria del Ministerio del Interior. El rediseño institucional deberá incorporar al menos los siguientes puntos:
 - Diseño del área técnico-política dentro del Ministerio del Interior que defina la política penitenciaria nacional en cuya órbita se encuentre el órgano encargado de la administración de las cárceles y la atención de las personas liberadas.
 - Reestructura y fortalecimiento de la Dirección Nacional de Cárceles para el traspaso de la administración de todos los establecimientos carcelarios del país a su órbita y su conversión en un órgano civil diferenciado de la administración policial.
 - Implementación del escalafón “S” Personal Penitenciario (art. 49 de la ley 15.851).
 - Diseño del proyecto de Escuela Penitenciaria Nacional que unifique la formación de todo el personal que trabaja en los establecimientos carcelarios.

A estos efectos se contratará una consultoría y se integrará un equipo técnico de la órbita estatal para su coordinación y seguimiento.

- Remisión al Parlamento del proyecto de ley de transformación y fortalecimiento del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.
- Diseño e implementación de un Programa de Bienestar Social dirigido al personal penitenciario que involucre aportes de los distintos servicios actualmente existentes.

Medidas a mediano plazo

- Ejecución del plan de acción de reestructura institucional del área penitenciaria del Ministerio del Interior y de la Dirección Nacional de Cárceles.



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

- Reglamentación de la ley de transformación del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados e implementación de su reestructura y fortalecimiento.
- Puesta en funcionamiento de la Escuela Penitenciaria Nacional.

2. SUPERPOBLACIÓN

2.1. INFRAESTRUCTURA

Medidas a corto plazo

- Análisis de la infraestructura carcelaria actual y proyectada en función de:
 - La definición del cupo penitenciario (metros por reclusos, equipamiento, personal, etc.)
 - El establecimiento del déficit de plazas
 - Las necesidades de refacción y construcción de las mismas.

A estos efectos se contratará una consultoría y se integrará un equipo técnico de la órbita estatal para su coordinación y seguimiento.

Medidas a mediano plazo

- Desarrollo de un plan de acción para la reparación, reciclaje y construcción de centros penitenciarios que incluya un análisis de las posibles vías de financiación de obras.
- Comienzo de la ejecución de las obras determinadas en el plan de acción mediante la financiación definida.

2.2. MEDIDAS A NIVEL LEGAL

Medidas a mediano plazo

- Promoción del uso de medidas alternativas mediante la formación y motivación de jueces y fiscales acerca de las ventajas de la utilización de estos institutos.
- Promoción de la aprobación y entrada en vigencia de la reforma del Código del Proceso Penal y su implementación, y del Código Penal.

Medidas a largo plazo

- Elaboración de un proyecto de ley de cupos penitenciarios que establezca mecanismos de respuesta frente al ingreso de personas privadas de libertad por encima de la capacidad oficial.



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

3. SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN

Medidas a corto plazo

- Ejecución del “Censo Nacional de Población Reclusa” planificado entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio del Interior.
- Puesta en funcionamiento en el Ministerio del Interior del Sistema Unificado de Información (Sistema de Gestión Carcelaria, Sistema de Gestión Humana y Sistema de Gestión Policial).

Medidas a mediano/largo plazo

- Promoción de un espacio de participación interinstitucional que centralice y coordine la información que poseen los diversos organismos que actúan en el sistema penal: Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social y Poder Judicial.

4. SALUD

Medidas a corto plazo

- Evaluación de la implementación del Plan de Atención Integral de Salud para las personas privadas de libertad en el COMCAR y en Cabildo, realizado en virtud del Convenio Marco firmado entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud Pública.
- Diseño de un Plan de Inmunización de Tétano, Gripe, Hepatitis B a implementar en todas las cárceles del país.

Medidas a mediano plazo

- Aplicación del Plan de Atención Integral de Salud para las personas privadas de libertad en todos los establecimientos del país de modo de lograr una política de salud penitenciaria unificada.
- Implementación del Plan de Inmunización de Tétano, Gripe, Hepatitis B.

Medidas a largo plazo

- Promoción de la transferencia de los servicios de asistencia sanitaria a las personas privadas de libertad, desde la órbita del Ministerio del Interior hacia la órbita de ASSE.
- Creación de sectores de internación penitenciaria en los hospitales, que cuenten con personal de enfermería exclusivo para estos sectores, como alternativa al modelo de centro de salud exclusivo para personas privadas de libertad.



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

4.1. MUJERES Y NIÑOS

Medidas a corto plazo

- Procedimiento para atención específica de salud de mujeres privadas de libertad (PAP, mamografía) y sus hijos.
- Diseño de un espacio de atención para mujeres con consumo problemático de drogas con la metodología "PRIMARIOS del CNR"

4.2. CONSUMO PROBLEMÁTICO DE DROGAS

Medidas a corto plazo

- Conformación de equipos mínimos de especialistas que concurren a los grandes establecimientos (Libertad, Cabildo) para realizar tratamientos de rehabilitación en adicciones, acorde al modelo implementado en COMCAR por la Junta Nacional de Drogas.

Medidas a mediano plazo

- Fortalecimiento y ampliación del proyecto "PRIMARIOS del CNR".

Medidas a largo plazo

- Creación de áreas de tratamiento de drogas dentro de cada establecimiento carcelario del país.

4.3. VIH/ITS

Medidas a corto plazo

- Diseño de un proyecto de intervención en los establecimientos carcelarios a nivel nacional que comprenda: estudio serológico para las ITS más frecuentes y VIH, estudios de información, actitudes y prácticas de consumo de drogas y sexuales en personas privadas de libertad y personal de custodia.

Medidas a mediano plazo

- Implementación de las intervenciones de estudio serológico (ITS más frecuentes y VIH), comportamental de prácticas sexuales y de consumo de drogas.
- Promoción de la difusión, información y talleres de prevención a la población reclusa, su familia y al personal de custodia sobre VIH/ITS .
- Formación de promotores de salud integral y de prevención de VIH/ITS entre las personas privadas de libertad.



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

- Desarrollo de actividades de actualización y formación en criterios de bioseguridad universales.
- Establecimiento de garantías en cuanto a:
 - Disponer del test de VIH/ITS para todas las personas privadas de libertad en condiciones que aseguren el consentimiento informado, consejería pre y post test y extracciones de sangre seguras desde el punto de vista sanitario.
 - El acceso de control médico periódico, el acceso a tratamiento integral de salud y medicación y alojamiento necesario a todas las personas privadas de libertad VIH+ y con ITS el
 - El acceso, si corresponde, a artículos de prevención (preservativos, jeringas y agujas descartables) en un plan de tratamiento, guiado por profesionales.

4.4. TRATAMIENTO A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD MENTALMENTE ENFERMAS

Medidas a corto plazo

- Formación básica sobre problemas mentales, pautas básicas a personal de salud y cuidadores u otros referentes en las cárceles.
- Formación de un equipo de siquiátras que concurra a las cárceles del interior para realizar consultas puntuales como plan piloto.
- Diseño de un programa nacional de diagnóstico de trastornos mentales severos y persistentes (TMSP) y seguimiento de tratamientos farmacológicos de población reclusa.

Medidas a mediano plazo

- Implementación de un programa nacional de diagnóstico de trastornos severos persistentes.
- Diseño de un proyecto nacional para el tratamiento y rehabilitación psicosocial ajustado a las necesidades de las personas privadas de libertad con TMSP.
- Ampliación del sector penitenciario del Hospital Vilardebó y del Hospital de San Carlos y mejorar sus condiciones de habitabilidad y seguridad.
- Evaluación, con la participación del Poder Judicial (ITF) y del sistema de salud, de las personas que llevan recluidas más de 5 años en el Hospital Vilardebó con el fin de evaluar si es necesario que continúen recluidos allí, o pueden ser trasladados a otras instalaciones de salud mental.



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Medidas a largo plazo

- Creación de áreas especiales en todos los establecimientos penitenciarios para los reclusos o reclusas con TMSP.
- Implementación, en ambiente discriminado, del proyecto de tratamiento y rehabilitación psicosocial diseñado en el mediano plazo en todos los establecimientos de reclusión del país.

5. REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL

Medidas a corto plazo

- Implementación del plan de trabajo y estudio que se está diseñando para COMCAR y extenderlo a otros establecimientos penitenciarios.

Medidas a mediano plazo

- Implementación de planes de trabajo y estudio en todos los establecimientos penitenciarios acorde al modelo “Sembrando” actualmente en aplicación.
- Replica de la experiencia y transferencia de la metodología del Centro Nacional de Rehabilitación en otros establecimientos carcelarios.



COMISION INTERINSTITUCIONAL ASESORA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

6. ANEXO I: COSTO DE IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS

Tema	Subtema	Concepto	Medida	Responsable	Costo estimado (expresado en USD)	Unidad de medida
Administración y Gestión del Sistema Penitenciario		Rediseño institucional		Ministerio del Interior	2.500	mensual por consultor
Superpoblación	Infraestructura	Análisis de la infraestructura carcelaria		Ministerio del Interior	2.500	mensual por consultor
Sistema Unificado de Información		Ejecución del Censo Nacional de Población Reclusa		OPP-Ministerio del Interior	75.000	censo
Sistema Unificado de Información		Sistema Unificado de Información		Ministerio del Interior	1.200.000	costo de implementación
Salud	Consumo problemático de drogas	Fortalecimiento de "Primarios del CNR"		Ministerio del Interior	4.100	mensual
Rehabilitación y Reinserción social		Implementación de planes de trabajo		Ministerio del Interior	120	mensual por recluso
Rehabilitación y Reinserción social		Replicación de la metodología CNR		Ministerio del Interior	20	por día por recluso