



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**Informe de Pasantía**

**Las medidas alternativas a la prisión en Uruguay**

**Agustina Vigliola**  
Tutor: Nicolás Trajtenberg  
Referente institucional: Juan Miguel Petit

**2018**

## ÍNDICE

I. Introducción	3
- I a. La Institución: Comisionado Parlamentario Penitenciario	3
- I b. Justificación del tema	4
- I c. Introducción al tema	5
- I d. Acciones y recomendaciones del Comisionado	9
II. Plan de trabajo y metodología aplicada	12
III. Desarrollo del plan de trabajo	13
IV. Reflexiones	38
V. Bibliografía	48
VII. Apartado administrativo	53

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente informe tiene por objetivo la descripción y el análisis de la pasantía de egreso de la Licenciatura de Ciencia Política, realizada en el Comisionado Parlamentario Penitenciario durante el período comprendido entre los meses de setiembre del año 2016 y abril del año 2017.

Durante la pasantía, la principal tarea consistió en la aproximación y el estudio de uno de los temas dentro del amplio espectro que maneja el Comisionado, siendo estas las medidas alternativas a la prisión en Uruguay. Para dicha tarea se elaboró un plan de trabajo el cual respondió a distintos objetivos establecidos entre el Comisionado y la Facultad, y se realizaron distintas tareas con el fin de alcanzarlos. Los mismos se abordarán más adelante.

### **I a. La institución: el Comisionado Parlamentario Penitenciario**

El Comisionado fue creado a partir de la promulgación de la Ley N° 17.684 en agosto del año 2003, siendo el principal propósito de su creación el asesoramiento 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. Igualmente le competará la supervisión de la actividad de los organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado." (Ley N°17.684; 2003).

De dicha Ley se desprende que las principales funciones del Comisionado han de ser:

- la promoción por el respeto de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran privadas de libertad
- solicitar información a las autoridades de los centros penitenciarios respecto a las condiciones de vida de los reclusos y las medidas y procedimientos que se toman en dichos centros para con las personas privadas de libertad
- la formulación de sugerencias o recomendaciones sobre medidas a dejar de tener en cuenta y a incorporar en los centros de reclusión, siendo el fin último el respeto a las normas

constitucionales y legales; las cuales pueden derivarse de otra de las funciones del Comisionado como ser la visita e inspección de los establecimientos carcelarios

- recepción de denuncias de malos tratos o de violación de derechos humanos hacia personas que se encuentran privadas de libertad

- la presentación de un informe anual ante la Asamblea General en el cual se analizará la gestión cumplida por parte de los establecimientos carcelarios y se abordarán las recomendaciones y sugerencias formuladas a las autoridades de dichos centros

Pasando a otro aspecto, la Ley N° 17.684 también dictamina que la persona a cargo del Comisionado, será designada por la Asamblea General, requiriendo el voto de los 3/5 de sus componentes. Su mandato se extenderá por 5 años y podrá ser reelecto por una única vez. La primera persona en ocupar dicho cargo desde la creación del Comisionado fue el Dr. Álvaro Garcé quien a través de su mandato hizo un fuerte hincapié en la cooperación necesaria para avanzar hacia el descongestionamiento de los centros carcelarios.<sup>1</sup> Garcé ocupó el cargo hasta el año 2014 y en 2015 asumió el cargo de Comisionado quien continúa en el cargo hasta el día de hoy: Juan Miguel Petit, quien se caracteriza por tener una larga trayectoria trabajando en la promoción de los Derechos Humanos, desde el inicio de su carrera hace más de 30 años.

## **I b. Justificación del tema**

Dado el contexto actual que atraviesa el país en donde el tema de la seguridad pública se encuentra fuertemente instalado en la opinión pública, cuando las últimas elecciones nacionales se vieron acompañadas por la votación de un plebiscito que promovía disminuir la edad de imputabilidad penal y en donde distintos sectores de la sociedad destacan permanentemente la necesidad de la reforma del sistema penitenciario; resultaba sumamente interesante la oportunidad de poder realizar la pasantía en el Comisionado, espacio en donde se conoce el sistema y el tema en general desde “adentro”.

Tal y como se desprende del apartado anterior, puede comprenderse que las tareas del Comisionado son inmensamente variadas al incluir las mismas un involucramiento con centros

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/cpp/curriculum>

penitenciarios y de rehabilitación de todo el territorio nacional. Por este motivo, se decidió que la pasantía se enfocara en un sólo aspecto en particular de los que aborda el Comisionado, consistiendo este en el estudio de las medidas alternativas a la prisión en Uruguay, lo cual implicaba también una aproximación al análisis del organismo que se encarga de la administración de las mismas: la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (más conocida por su sigla OSLA); la justificación de esta decisión consiste en que el área de las medidas alternativas y de la Oficina que las administra y supervisa, aún continuaba siendo un área poco explorada por parte del personal del Comisionado, y se vio en la realización de la pasantía, la oportunidad de poder adentrarse más en ese aspecto. Del mismo modo, resultó interesante de nuestra parte analizar el rol de las medidas alternativas como alternativa a la pena de prisión, ya que es un tema poco explorado en la literatura nacional y sobre todo es una propuesta a la que no se hace mención comúnmente por parte de los hacedores de políticas y de aquellos críticos al estado de la seguridad pública en el país.

Debido a los plazos que maneja la pasantía, los resultados de la misma no incluyen un examen exhaustivo del tema, sino que consisten en una aproximación preliminar al mismo, sobre todo desde el campo de la Ciencia Política. Sin embargo, a partir de este trabajo surgen dudas e interrogantes que dejan el campo abierto para seguir investigando e indagando dentro de esta temática, sobre todo si consideramos la importancia que tiene la situación de las personas privadas de libertad para nuestro país y en el contexto actual de superpoblación de los centros penitenciarios.

### **I c. Introducción al tema**

El abordaje del tema de estudio resulta interesante puesto que se produce en un momento y en un contexto en donde el tema de la Seguridad Pública del país se encuentra no sólo instalado en la agenda política (tanto del gobierno de turno, como de la oposición), sino que del mismo modo se encuentra fuertemente arraigado en la opinión pública.

Los datos del Latinobarómetro del año 2016 así lo demuestran, ya que indican que en Uruguay, el principal problema que percibe la sociedad es el de la Delincuencia o la Seguridad Pública. No sólo se percibe como el principal problema, sino que Uruguay se ubica en el 4° puesto del total

de países dentro de América Latina que consideran a la Delincuencia como el principal problema que acompleja al país.



Fuente: Latinobarómetro 2016.

Resulta pertinente aclarar “que la percepción de la importancia de la delincuencia como problema principal no está relacionada con la cantidad de víctimas, sino con la evolución, el aumento y la velocidad de incremento de estos fenómenos en cada país.” (Latinobarómetro; 2016: 56).

A esta información, es posible agregar la visión transmitida por parte de la OPP, a través de su reporte del estado general del país en el año 2015. A partir del mismo, se evalúan y detallan los avances y resultados de políticas públicas en distintas áreas clave que son esenciales para alcanzar el desarrollo y bienestar social del país. Una de esas áreas, corresponde a la seguridad pública o “ciudadana” (tal como sugiere el reporte). De acuerdo a los datos que presenta el mismo, los delitos han aumentado a nivel general en la última década; lo cual puede explicar en gran parte el sentimiento de aumento de la violencia que predomina en la opinión pública. Específicamente, el reporte destaca: el aumento de la violencia letal, identificado con el aumento

de la tasa de homicidios hasta el año 2015 (en 2016 y parte del 2017 dicha cifra experimenta un descenso)<sup>2</sup>; en segundo lugar, el aumento de la tasa de lesiones lo cual incluye un aumento de la violencia doméstica del 300% hasta el 2015 – el cual se detiene durante el año 2016 pero se dispara nuevamente en el 2017<sup>3</sup> -; en lo que respecta a hurtos y rapiñas, las cifras son sumamente elevadas, manejándose en el entorno aproximado de los 110 mil hurtos y 20 mil rapiñas por año (cifras que corresponden a denuncias y por tanto no representan el total de las producidas realmente), aunque parece haber una estabilización en torno a estas cifras en los últimos dos años.<sup>4</sup> Pero no han sido sólo los delitos los que han aumentado: el reporte da cuenta también del aumento sostenido de la población carcelaria, y, lo que es aún más preocupante, del aumento de las personas que reinciden, lo cual indica, por un lado, el hecho de que se tienen que seguir reforzando los esfuerzos para erradicar el hacinamiento carcelario a fin de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de libertad, y, por otro lado, la baja capacidad que existe dentro del sistema penitenciario para lograr la rehabilitación de las personas privadas de libertad. (OPP; 2015). Teniendo en cuenta la rehabilitación, en el reporte se demuestra cómo muchas veces el enfoque de la prisión como la mejor solución frente a un delito, puede no ser el más óptimo, ya que: “...existe evidencia de que parte de los ingresos carcelarios están vinculados a episodios delictivos que tienen un fuerte trasfondo de adicción a narcóticos. En este sentido, podría afirmarse que el delito constituye un *síntoma* de un problema de orden sanitario y no criminal. Por esta razón, sería recomendable un uso más extensivo de las medidas de tipo *curativo*...” (OPP; 2015: 124); de esto se desprende que en muchas oportunidades se opta por aplicar pena de prisión y en realidad sería más propicio optar por un tipo de medida alternativa, que, por ejemplo, incluya un programa de rehabilitación de adicciones.

Los anteriores datos ilustran la situación actual al respecto de la violencia y delincuencia en el país, y de acuerdo a los mismos, este problema debería ser uno de los temas prioritarios en lo que respecta al accionar del gobierno. Sin dudas, que hablar de Seguridad Pública, implica definitivamente poner el foco de atención en el sistema penitenciario del país, sobre todo cuando se encuentra muy reciente la puesta en práctica de un nuevo Código de Proceso Penal.

---

<sup>2</sup> Información obtenida del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en Uruguay - Ministerio del Interior.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Ídem.

A la hora de hablar del estado del sistema penitenciario del país, resulta ineludible abordar el Informe realizado por el Relator Especial de Naciones Unidas, Manfred Nowak, en el año 2009 (más comúnmente conocido como “Informe Nowak”); en dicho informe, Nowak realiza una recorrida y evaluación del sistema penitenciario del país en su conjunto: recorre los centros penitenciarios, analiza el sistema de proceso penal, estudia la legislación vigente del país. A partir de estas tareas, elabora un informe en el cual detalla las observaciones percibidas y a partir de las mismas realiza una serie de recomendaciones al gobierno del país para que puedan mejorar la situación del sistema penitenciario con el afán de que se pueda, en la medida de lo posible, ir evolucionando hacia una situación en la que no exista ningún tipo de violación a los Derechos Humanos de aquellas personas que se encuentran en reclusión, ya sea porque están cumpliendo con su pena, o porque se encuentren bajo el régimen de prisión preventiva. Al respecto del informe, cabe destacar algunos puntos mencionados en el mismo:

- el estado de hacinamiento que viven los reclusos en los distintos centros penitenciarios: “Las condiciones de reclusión en las prisiones han venido deteriorándose paulatinamente en los últimos años y el hacinamiento se ha convertido en un grave problema en la mayoría de ellas (...) las condiciones en las prisiones siguen deteriorándose, lo que supone una violación de los derechos humanos en gran escala.” (Nowak; 2009: 11).
- el poco acceso a facilidades y servicios al que acceden los reclusos, ya sea a agua potable comida, servicios médicos, etc.: “En contravención de las normas internacionales, los reclusos solo pueden salir de las celdas un máximo de cuatro horas a la semana. Tienen restringido el acceso al agua, lo que los obliga a beber del retrete. Para satisfacer sus necesidades fisiológicas tienen que utilizar botellas o bolsas de plástico que después arrojan al patio común del módulo. No es fácil obtener atención médica, por lo que los reclusos se autolesionan para poder visitar a un médico. En cuanto a los internos con problemas de drogas, no se hace ningún seguimiento de tratamientos anteriores.” (Ídem)
- el bajo impacto que genera el exceso de la pena de prisión en los índices de violencia y delincuencia: “En general, la utilización de la prisión como medida habitual y no de último recurso no ha servido para reducir los índices de delincuencia ni para prevenir la reincidencia. (...) La **falta de un concepto alternativo** plantea una grave amenaza en forma de inseguridad, violencia y deterioro de los valores básicos que afecta gravemente al conjunto de la sociedad. (Ibídem: 23).

Es así, que Nowak, luego de describir la situación en la que se encuentra el sistema penitenciario y judicial, realiza una serie de recomendaciones al gobierno - al cual reconoce sus esfuerzos en esta materia, destaca su preocupación por los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad y señala que han mejorado las condiciones previas, aunque señalando que aún resta mucho trabajo por hacer -, para señalar las direcciones o las metas deseables de alcanzar a modo de lograr un sistema más justo, que garantice una mejor calidad de vida, en donde se respeten los Derechos Humanos y en dónde se den las condiciones para tratar de ayudar a las personas privadas de libertad en su rehabilitación. De las recomendaciones realizadas, resulta pertinente para el tema de estudio de este trabajo la siguiente: “Limitar la utilización de la prisión preventiva, especialmente en el caso de los delitos no violentos y menos graves, y recurrir con mayor frecuencia a las medidas que no entrañan la privación de libertad.” (Ibídem: 24).

Sumado a las indicaciones del relator, a continuación se detallará el trabajo realizado por el propio Comisionado Parlamentario al respecto del estado del sistema penitenciario; demostrando que parece haber una opinión unánime sobre su necesidad de mejora en diversos aspectos.

#### **I d. Acciones y recomendaciones del Comisionado**

Al respecto del tema en cuestión, es preciso destacar el trabajo que el Comisionado ha realizado desde su creación y a lo largo de los años al respecto del estado del sistema penitenciario y específicamente, el rol que le ha otorgado a las medidas alternativas.

A partir de los distintos informes anuales que ha elaborado el Comisionado (como requisito establecido en la ley que decreta su creación), es posible visualizar que la promoción de las medidas alternativas ha sido una preocupación a la que se ha hecho referencia recurrentemente y a pesar del cambio de autoridades del mismo. A continuación se enlistará para cada informe disponible, la referencia que se hace en el mismo a las medidas alternativas a la prisión:

- Informe 2005/2006<sup>5</sup>: se recurre a la recomendación de las medidas alternativas como forma de evitar el estado de hacinamiento en el que se encuentra el sistema penitenciario.

---

<sup>5</sup> Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2005-2006.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2005-2006.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow)

“...recomendamos, a fin de evitar el hacinamiento, la implementación de un sistema de penas alternativas a la prisión, aplicando el buen marco jurídico existente (ley 17.726) (...) A fin de facilitar el mejor desenvolvimiento del sistema de medidas alternativas, recomendamos la incorporación de medios técnicos para la localización y seguimiento de los beneficiarios de las medidas.” (Comisionado Parlamentario; 2006:30).

- Informe 2007<sup>6</sup>: en esta oportunidad, se hace mayor hincapié en la recurrencia excesiva a la prisión preventiva, la cual se considera una de las principales debilidades del sistema (Comisionado Parlamentario; 2008). En este informe, nuevamente se realiza la sugerencia de promover el uso de medidas alternativas a la prisión para aquellos delitos menos significativos (Ibídem).

- Informe 2009<sup>7</sup>: en este informe no se hace una alusión directa a las medidas alternativas, así como tampoco se las recomienda particularmente; sin embargo, sí se retoma la preocupación por el hacinamiento carcelario - el cual para dicha fecha en algunos establecimientos había superado los niveles del límite considerado como crítico (120%) - y la necesidad de actuar en consecuencia para paliar el mismo ya que el mismo acarrea “...problemas en cadena: malas condiciones de higiene; colapso de las instalaciones sanitarias y de distribución de la energía eléctrica; insuficiencia de las áreas de recreo y de visita; sobrecarga al personal penitenciario; debilitamiento de la seguridad interna; insuficiencia en la prestación de los servicios médicos y odontológicos; falta de posibilidades efectivas para el trabajo o el estudio; escasez de la alimentación, etc.” (Comisionado Parlamentario; 2009: 20, 21).

Por otro lado, también se indica que es imperativo trabajar en el exceso de recurrencia a la prisión preventiva.

- Informe 2012<sup>8</sup>: nuevamente se hace referencia en el informe de este año a la utilización de la prisión preventiva como una regla y no una excepción. De nuevo se sugiere como una opción

---

<sup>6</sup> Disponible en:

[https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2007.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2007.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow)

<sup>7</sup> Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2009-01.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2009-01.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow)

<sup>8</sup> Disponible en:

[https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe2012.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe2012.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow)

válida la recurrencia a las medidas alternativas pero se reconoce que en la práctica su aplicación no ha tenido muchos éxitos. A este respecto, se destaca como positiva la creación de OSLA y su incipiente trabajo hacia la promoción y aplicación de las medidas alternativas.

- Informe 2013<sup>9</sup>: este informe plantea una visión un poco más positiva del estado del sistema penitenciario aduciendo que por un lado mermó el creciente aumento de la población carcelaria que se venía ostentando a lo largo de los últimos años, destacándose las medidas alternativas como una causa de dicha pausa; por otro lado, se destaca el descenso de los niveles de hacinamiento carcelario, gracias a la construcción de nuevas plazas.

- Informe 2016<sup>10</sup>: a través de este trabajo – el último presentado al Parlamento – se hace un repaso de los acontecimientos y el trabajo al respecto del sistema penitenciario, realizado durante los últimos años, entre ellas: la ampliación de la cobertura de salud en los establecimientos penitenciarios, la creación de nuevas plazas, la capacitación de personas y la incorporación de un mayor número de funcionarios, el fortalecimiento del área de trabajo y estudio dentro de los centros de reclusión, entre otros.

Al respecto de las medidas alternativas específicamente, se destaca la falta de evaluación de resultados obtenidos a modo de evaluar la eficacia que tiene la aplicación de las mismas.

Por otro lado, se reflexiona al respecto de la relevancia que tiene el hacinamiento carcelario para el sistema penitenciario en general y la importancia que representa el combatirlo:

“El aumento de la población penitenciaria compromete todos los esfuerzos que se hagan para implementar un modelo penitenciario eficiente, moderno y rehabilitador. La aplicación excesiva de la prisión preventiva, en espacios que todavía no tienen la suficiente dotación de programas socioeducativos, se vuelve un nuevo factor de violencia. La aplicación de medidas alternativas para delitos que ameritan un tratamiento externo o comunitario, requiere de recursos y programas que permitan a los jueces disponer de las mismas desde la convicción de que habrá un sustento asistencial consistente.” (Comisionado Parlamentario; 2017: 123).

---

<sup>9</sup> Disponible en:

[https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%202013.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%202013.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow)

<sup>10</sup> Disponible en:

[https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%202016%20Final%20para%20web.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%202016%20Final%20para%20web.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow)

La información presentada en esta sección demuestra en términos generales, la evaluación y evolución del estado del sistema carcelario registrada por parte del Comisionado Parlamentario, enfocándose en los temas más preocupantes y pertinentes al respecto de este trabajo: el excesivo hacinamiento y recurrencia a la prisión preventiva, viéndose desde los inicios del Comisionado, y a lo largo de los años, la opción de optar por medidas alternativas como una solución viable al estado del sistema en el país.

## **II. PLAN DE TRABAJO Y METODOLOGÍA APLICADA**

La realización de la pasantía en el Comisionado buscaba alcanzar un objetivo general y objetivos específicos.

El general, constaba en experimentar una experiencia académica, al tiempo que se aplicaban los conocimientos adquiridos en la carrera a la temática que fue seleccionada, contribuyendo a la producción de conocimiento en el lugar de acogida, el Comisionado. En cuanto a los objetivos específicos, los mismos consistían en: adentrarse en el rol de las medidas alternativas dentro del área penitenciaria, siendo esta un punto menos explorado que los demás en cuanto a la tarea del Comisionado; acercarse a las personas involucradas en el proceso de sentencia y aplicación de las mismas; evaluar la percepción de las medidas alternativas por distintos sectores involucrados en el área penitenciaria; valorar el rol atribuido y la promoción de las medidas alternativas en la esfera política como opción dentro del espectro de medidas disponibles para paliar la violencia y delincuencia.

Respondiendo a la definición de estos objetivos, se definió un plan de trabajo, cuyo diseño fue elaborado en conjunto con personal del Comisionado, enfocado en el tema de estudio detallado anteriormente y teniendo por objetivo principal el análisis de la aplicación de las medidas alternativas en Uruguay bajo diferentes perspectivas (normativa, política, operativa); pudiendo así determinar la eficacia de dicha herramienta que, no sólo contribuye a mejorar la situación de superpoblación en la que se encuentran las cárceles hoy en día en el país, sino que también constituye un instrumento hábil *per se* para lograr, o al menos aportar insumos, a la rehabilitación y/o reinserción de la persona que ha delinquido, en la sociedad.

Se procedió a detallar un plan de trabajo que girara en torno a los siguientes puntos:

- revisión bibliográfica sobre las medidas alternativas
- estudio preliminar sobre la aplicación de medidas alternativas en Uruguay
- el rol que ocupan las mismas dentro del tema global que es la seguridad pública para los partidos políticos que alcanzaron representación parlamentaria en los últimos dos períodos electorales
- aproximación a la Oficina que administra y supervisa la aplicación de las medidas alternativas (OSLA), incluyendo el relevamiento de los métodos y recursos con que cuenta la misma
- análisis de la percepción que se tiene desde distintos puntos de vista dentro del poder judicial hacia la aplicación de las medidas alternativas

La metodología aplicada para alcanzar los puntos anteriormente, consistió en una amplia revisión bibliográfica nacional como internacional, no sólo de tipo académico, sino también, por ejemplo, de documentos elaborados por parte de los partidos políticos de Uruguay, incluyendo también el análisis de discursos por parte de distintos portavoces pertenecientes a los mismos; realización de entrevistas a personal perteneciente al Poder Judicial, así como al director de OSLA; análisis de documentación estadística brindada por parte de la Oficina mencionada anteriormente; la coordinación de reuniones con personal del Comisionado a modo de hacer puesta a punto en los distintos avances que se iban logrando y también de definir el curso a seguir a continuación.

En el siguiente apartado se retomarán con detalle los puntos aquí mencionados.

### **III. DESARROLLO DEL PLAN DE TRABAJO**

#### **a. Revisión bibliográfica sobre las medidas alternativas**

Para poder adentrarse al tema de las medidas alternativas, y más específicamente a su aplicación en el país, fue imperante aproximarse a la temática partiendo de cero, es decir, comenzando por explorar el concepto en sí. El mismo resulta ser bastante indicativo puesto que las medidas alternativas a la prisión es el conjunto de, valga la redundancia, medidas o disposiciones que se

aplican a personas que han delinquido, en contraposición a una pena que implique sentencia de prisión.

Si bien no hay una fecha concisa a partir de la cual son creadas y/o puestas en práctica las medidas alternativas a la prisión a nivel global, lo cierto es que las mismas cobran especial relevancia a partir del 8º Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, en donde se promueven ciertas medidas mínimas sobre penas no privativas de la libertad que son aprobadas por la ONU el 14 de diciembre de 1990, bajo la resolución 45/110 tomada por la Asamblea General y más comúnmente conocidas bajo el nombre de “Reglas de Tokio”. A partir de ese momento, se insta a los distintos Estados miembro a que apliquen, difundan y realicen informes quinquenales con respecto a la puesta en práctica de las reglas. Las mismas parten desde la preocupación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas por: el cumplimiento de los Derechos Humanos, el creciente aumento de la población carcelaria y por ende del estado de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y bajo el entendido de que las medidas alternativas a la prisión pueden ser también un método eficiente para el tratamiento del delincuente y para su reinserción en la comunidad.<sup>11</sup>

Al respecto de las “Reglas de Tokio”, resulta pertinente destacar las siguientes disposiciones:

- “1.4 Al aplicar las Reglas, los Estados Miembros se esforzarán por alcanzar un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito.”
- “1.5 Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.”
- “2.3 A fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la

---

<sup>11</sup> Tomado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/45/110&Lang=S>

sentencia. El número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas.”

- “6.1 En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima.”

- “8.1 La autoridad judicial, que tendrá a su disposición una serie de sanciones no privativas de la libertad, al adoptar su decisión deberá tener en consideración las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien será consultada cuando corresponda.”

- “8.2 Las autoridades competentes podrán tomar las medidas siguientes: a) Sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia; b) Libertad condicional; c) Penas privativas de derechos o inhabilitaciones; d) Sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculadas por días; e) Incautación o confiscación; f) Mandamiento de restitución a la víctima o de indemnización; g) Suspensión de la sentencia o condena diferida; h) Régimen de prueba y vigilancia judicial; i) Imposición de servicios a la comunidad; j) Obligación de acudir regularmente a un centro determinado; k) Arresto domiciliario; l) Cualquier otro régimen que no entrañe reclusión; m) Alguna combinación de las sanciones precedentes”.

- “12.2 Las obligaciones que ha de cumplir el delincuente serán prácticas, precisas y tan pocas como sea posible, y tendrán por objeto reducir las posibilidades de reincidencia en el comportamiento delictivo e incrementar las posibilidades de reinserción social del delincuente, teniendo en cuenta las necesidades de la víctima.”

- “17.1 La participación de la sociedad debe alentarse pues constituye un recurso fundamental y uno de los factores más importantes para fortalecer los vínculos entre los delincuentes sometidos a medidas no privativas de la libertad y sus familias y la comunidad. Deberá complementar la acción de la administración de la justicia penal.”<sup>12</sup>

La lista es aún más extensa y engloba conceptos pertinentes al tema, pero los mencionados anteriormente son en los que este informe pretende focalizarse.

---

<sup>12</sup> Idem

Si bien las medidas alternativas no son un tema ampliamente abordado por la academia a nivel nacional, sí lo son a nivel internacional lo cual permite traer a colación algunos trabajos que abordan el tema y que resultan ilustrativos para el análisis que se abordará.

Algunos de estos trabajos, se destacan particularmente por señalar las ventajas que la aplicación de las medidas alternativas trae consigo, frente a la opción de la aplicación de pena de prisión. Tal es el caso del estudio de Wood y Grasmick, quienes señalan, entre otras cosas, que las medidas alternativas resultan “atractivas” por algunas razones, entre las que se destacan: la reducción de la sobre población carcelaria, canalizando a las personas privadas de libertad a ambientes más comunitarios, a través de, por ejemplo, el arresto domiciliario; el hecho de que las medidas alternativas resultan más económicas que la aplicación de pena de prisión, y por ende, su utilización implicaría un alivio presupuestal para el sistema penitenciario; en términos de rehabilitación, las medidas ofrecen mejores oportunidades de rehabilitación a las personas que delinquieron en contraposición al efecto negativo que puede generar la prisión en el comportamiento de dichas personas. (Wood & Grasmick; 1999). En esta línea, también es posible mencionar la investigación llevada a cabo por parte del Departamento de Correcciones de Estados Unidos en el estado de Oregon en el año 2002, a través del cual se pretendía evaluar la efectividad de las sanciones de tipo comunitario en la reducción de la reincidencia y en la protección de la seguridad pública; los resultados de la investigación arrojaron, entre otras cosas, que las sanciones administradas no reducirán la reincidencia a menos que impliquen algún aspecto de rehabilitación, y, para ello, es necesario que el sistema incluya sanciones diferentes a las de prisión para que puedan ser efectivas y económicas, por un lado, y que incluyan servicios orientados a modificar el comportamiento del ofensor a largo plazo, de manera de reducir la reincidencia, por otro (Oregon Department of Corrections; 2002). En la literatura nacional, es posible destacar el trabajo de Virginia Gínares, quien también destaca las ventajas que pueden presentar las medidas alternativas, no sólo por los menores costos que estas implican, sino también porque, por un lado “...en libertad el encausado puede sustentarse a sí mismo y cumplir obligaciones legales, reparatorias, punitivas, tributarias (...) sin depender de la asistencia estatal” (Gínares en Bardazano et al.; 2015: 159); y también, por otro, las medidas alternativas – por más de que limiten la libertad del individuo - representan la oportunidad de mantener y garantizar la salud de la persona infractora – la cual recuerda es un derecho de todo habitante, reconocido por nuestra Constitución – ya que la prisión y el aislamiento prolongado pueden llegar a

desencadenar "... la introversión de la vida psíquica y el desarrollo del pensamiento egocéntrico manifestado en hipocondrías, autoagresividad, autoobservación, hipersensibilidad en las relaciones con los vigilantes y en los intentos de comunicarse" (Ídem). Por su parte, Garcé et al. destacan que las medidas alternativas son más eficientes en términos de lograr la rehabilitación de las personas que delinquieron que la prisión. En su trabajo "Privación de libertad y reinserción social en Uruguay" afirman que "...el sistema penitenciario no logra recuperarse de una disfunción básica: las cárceles uruguayas no habilitan ni rehabilitan. Los reclusos saben que, una vez cumplida la condena, sus posibilidades de reinserción social son difíciles y escasas" (Garcé et al. en Talvi; 2017:2). Al respecto de la rehabilitación y reinserción, consideran que la reinserción de los reclusos en la sociedad una vez finalizada su sentencia, se ve imposibilitada por carencias jurídicas y de gestión; consideran que el sistema penitenciario no se encuentra capacitado para brindar a las personas las "destrezas y patrones de conducta" que se necesitan para no volver a recaer.

Otro abordaje para este tema lo constituye el contagio criminológico, el cual preocupa que se produzca a partir de la recurrente opción por una sentencia de prisión. Jones & Connelly, en su trabajo de investigación publicado en el año 2001, destacan el concepto de "prison school" (o escuela de prisión) al respecto:

"Esta no es la típica escuela en donde se aprende aritmética, Inglés o ciencia, sino una de filosofía criminal, por decirlo de alguna manera. Tal como dijo un ofensor <<¡Aquí es la escuela! No tienen otra cosa que hacer salvo hablar de los crímenes que cometieron, cómo lo hicieron, y sobre conexiones para futuros crímenes>>. Esto resulta muy provocador porque sugiere que poner a los criminales juntos, sin importar los programas disponibles en las prisiones, facilita el proceso del pensamiento criminal y amplía las actividades criminales una vez que son liberados. Los ofensores primarios, en lugar de rehabilitarse, se encuentran expuestos a nuevas ideas criminales y conexiones en el <afuera>..." (Jones & Connelly; 2001:7).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> En el texto original: "This is not the typical school of learning arithmetic, English, or science, but one of criminal philosophy, so to speak. As one offender stated, "It's school here! They have nothing to do but talk about the crime they committed, how they did it, and about connections for further crimes." This is very provocative because it suggests that putting criminals together, regardless of the programs available in prison facilities, facilitates the criminal thinking process and furthers criminal activities once released. First-time offenders, instead of becoming rehabilitated, become exposed to new criminal ideas and connections on the "outside"...". Traducción realizada por la autora de este trabajo.

La preocupación por la exposición a las ideas y actividades criminales que puede llegar a producir la sentencia de prisión, es también abordada por Cooper Jones, quien, en su trabajo, se muestra en contra del encarcelamiento masivo, ya que entiende que el mismo representa “...una pérdida de tiempo, dinero, recursos y la posibilidad de restaurar a los ofensores. Si la meta es asegurar la seguridad de las personas, deberíamos asegurarnos que no le estamos enseñando a las personas que eventualmente serán liberadas de vuelta a la sociedad cómo convertirse más violentas y peligrosas” (Cooper Jones; 2014: 25).<sup>14</sup>

Esta línea de pensamiento se encuentra en concordancia con los planteos que corresponden a la idea de rehabilitación según la tradición crítica de la criminología. Rojido et.al. plantean que

“...la perspectiva crítica ha denunciado los efectos perversos de la institucionalización penitenciaria. Como señala Matthews, «la prisión puede ser una forma cara de empeorar a las personas» (2009). Dichos esfuerzos no solo son ineficaces, sino altamente contraproducentes: ofrecen escasas oportunidades de desarrollo de capital humano vía formación educativa y laboral; débil provisión de inserción laboral en la salida; favorece la generación de *capital social negativo* reforzando valores y vínculos no convencionales, y generando condiciones para el aprendizaje de nuevas y perfeccionadas habilidades delictivas; genera una identidad estigmatizada y deteriorada que minimiza aún más las posibilidades de integración social y reinserción en el mercado laboral al finalizar la pena.” (Rojido et.al.; 2016: 17).

Por último, una tercera línea de abordaje al tema de las medidas alternativas, es aquella que las destaca como una solución frente al exceso de la utilización de la prisión preventiva, que eventualmente ocasiona el fenómeno de sobre población carcelaria. Para ilustrar este punto, los autores Cullen, Jonson y Nagin apelan a una comparación con el sistema de hospitalización: como sociedad, la preocupación se centra en no enviar a un hospital a una persona que puede ser tratada en la comunidad, no sólo por el hecho de que la hospitalización resulta costosa, sino por el hecho de que en un hospital, las personas se encuentran expuestas a infecciones; por tanto, la hospitalización debería reservarse sólo para aquellas personas cuya salud se encuentra realmente en riesgo. Entienden que, del mismo modo que se actúa con respecto a la hospitalización, debería actuarse con la utilización de la prisión: se debería dictar una sentencia de prisión cuando se haya

---

<sup>14</sup> En texto original: “...a waste of time, money, resources, and a chance to fix offenders. If the goal is to ensure the safety of the people, we should ensure that we are not teaching people who will eventually be released back into society how to become more violent and more dangerous”. Traducción realizada por la autora de este trabajo.

constatado que va a ser la mejor medida para que la persona se rehabilite y de que su ingreso a la prisión no ocasione efectos colaterales que puedan resultar negativos. (Cullen et al.; 2011). En Uruguay, también se reconoce el uso generalizado de la prisión preventiva, tal como sostienen González, Rojido y Trajtenberg quienes aducen que esta práctica resulta "...contraria a la presunción de inocencia, al derecho a la libertad personal y al debido proceso legal..." (2015: 133) contribuyendo de esta manera, a la sobre población de las cárceles del país. Agregan que aproximadamente al 64% de las personas que se encontraban privadas de libertad para ese entonces, aún no se les había aplicado una pena y se encontraban a la espera de la instancia de juicio. (González et al.; 2015).

El análisis de los distintos trabajos, permite concluir que las líneas de abordaje hacia el tema de las medidas alternativas, son concordantes a nivel internacional y nacional; sin embargo, es posible reafirmar la idea de que este es un tema más abordado a nivel internacional, y un ejemplo de ello es el hecho de que dicha academia, ha realizado estudios que comprueban que efectivamente las medidas alternativas son una opción más beneficiosa en términos de rehabilitación para las personas infractoras; mientras que la academia nacional no cuenta con estudios de dicho talante.

Tanto los puntos señalados por los autores internacionales como los nacionales, serán retomados nuevamente más adelante en el apartado de Reflexiones.

## **b. Aplicación de las medidas alternativas en Uruguay**

Siendo un Estado miembro de la ONU, Uruguay no permaneció ajeno en lo que a las recomendaciones con respecto a las medidas alternativas respecta. Si bien su implementación no ocurrió inmediatamente luego de las sugerencias de Naciones Unidas, la misma fue plasmada en la Ley N° 17.726, promulgada en el año 2003. La ley establece entre otros puntos, los siguientes:

- "Artículo 2°.- El Juez podrá no decretar la prisión preventiva de procesados primarios cuando "prima facie" entienda que no ha de recaer pena de penitenciaría. En ese caso podrá sustituir la prisión preventiva por alguna de las medidas reguladas en el siguiente artículo, siempre que el procesado así lo consienta. La sustitución de la prisión preventiva no se decretará cuando la gravedad del hecho o el daño causado por el delito así lo ameriten. En todos los casos se requerirá

la opinión del Ministerio Público, que a tales efectos, además de las condiciones del imputado y su causa, tendrá en cuenta el no aumentar los riesgos de la población.”

- “Artículo 3º.- Son medidas sustitutivas a la prisión preventiva: a. Presentación periódica ante el Juzgado o Seccional Policial; b. Prohibición de conducir vehículos por un plazo de hasta dos años, cuando se hubiese cometido un delito culposo, en ocasión del tránsito vehicular, contra la vida, la integridad física o se hubiera provocado daño importante en la propiedad a criterio del Juez. Se procederá al retiro de la libreta de conducir y se efectuará la comunicación correspondiente a las Intendencias y sus Juntas Locales; c. Restitución de la situación jurídica anterior a la comisión del delito; d. Interdicción: la prohibición de concurrir a determinados lugares, comercios o domicilios, incluido el propio; o la obligación de permanecer dentro de determinados límites territoriales; e. Atención médica o psicológica de apoyo o rehabilitación: la obligación de someterse a determinado tratamiento por un plazo máximo de seis meses, si el tratamiento fuese ambulatorio y de dos meses si requiriese internación; f. Prestación de servicios comunitarios: la obligación de cumplir las tareas que se le asignen, teniendo en cuenta su aptitud o idoneidad, en organismos públicos o en organizaciones no gubernamentales, cuyos fines sean de evidente interés o utilidad social. Estas medidas no podrán sobrepasar las dos horas diarias o las doce semanales y su plazo máximo de duración será de diez meses (...); g. Arresto domiciliario: la obligación de permanecer en su domicilio, sin salir de sus límites, por un plazo máximo de tres meses o de permanecer en él dentro de determinados días u horas por un plazo máximo de seis meses; h. Arresto en horas de descanso: la obligación de permanecer los días laborables durante las horas de descanso bajo arresto por un plazo máximo de seis meses. El arresto deberá cumplirse en el Hogar del Liberado a cargo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, o donde el Juez lo indique; i. Arresto de fin de semana o de descanso semanal: la obligación de permanecer un día y medio continuo bajo arresto que coincidirá con el lapso de descanso semanal del procesado, que se cumplirá en una Comisaría Seccional, por un plazo máximo de seis meses; j. Cualquier otra obligación sustitutiva propuesta por el procesado y aceptada por el Juez, que cumpla con las finalidades de esta ley o suponga una adecuada reparación del mal causado; k. Si el procesado fuere solvente deberá garantizar adecuadamente el pago de los días-multa a imponerse, en caso de no ser absuelto.”

En Uruguay, el organismo que se encarga de la administración, aplicación y supervisión de las medidas alternativas a la prisión es la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA); la misma se encuentra bajo la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación y fue creada en junio del año 2010 a partir del decreto 180/010. Actualmente, la dirección de la Oficina se encuentra a cargo de Ariel Sanabria.

A pesar de esta iniciativa, González et al. sostienen lo siguiente: “La creación de la OSLA en 2010 fue una respuesta del Ministerio del Interior a los reclamos del Poder Judicial para una mejor supervisión de las penas alternativas (Ministerio del Interior, 2011). No obstante, todavía no se constata un cambio significativo en la cantidad de individuos que cumplen este tipo de penas” (2015: 133).

A pesar de la existencia de la Oficina, Galain por su parte afirma:

“Hasta el momento, la política criminal no ha considerado la posibilidad de analizar seriamente alternativas al castigo penal, que además de inocular y hacer sufrir, pongan el punto de mira en la recomposición de la convivencia humana. Hasta que el legislador no entienda que la prevención parte de la recomposición del tejido social y de las relaciones humanas de convivencia, no habrá alternativa posible al encierro, la vigilancia permanente y la pérdida de la libertad de todos los ciudadanos (...) En Uruguay, nadie ha contestado aún a la simple pregunta: ¿qué hacer después del cumplimiento efectivo de la pena?” (Galain; 2014: 401).

Frente a este escenario, se torna pertinente y fundamental plantearse entonces cuáles son los objetivos que se quiere alcanzar y hacia qué escenario se debe avanzar; sin dejar de lado los motivos por los cuáles se está trabajando: no es lo mismo fomentar las medidas alternativas a la prisión para aliviar el hacinamiento carcelario, que hacerlo teniendo por objetivo una mayor consideración por el cumplimiento con los derechos humanos de las personas que hayan delinquido. Pero sobre todo, un aspecto a no descuidar, es el hecho de que por más que se aplique una medida alternativa a la prisión, no deben dejar de estar presentes programas de apoyo, de educación, de salud, de trabajo; etc., porque aunque las personas no tengan que verse sometidas al encierro que proporciona una cárcel, una medida preventiva por sí misma no brinda los medios necesarios para que las personas puedan solucionar los problemas o situaciones personales que los llevaron a cometer el delito en primer lugar.

Estas interrogantes y planteos asentaron el contexto desde donde se partió para realizar un acercamiento con las autoridades de la Oficina; los mismos se retomarán más adelante.

### **c. Las medidas alternativas desde la perspectiva de los partidos políticos.**

Tal como indica el título de este apartado, uno de los productos de la pasantía fue la aproximación hacia las medidas alternativas desde una perspectiva política. Para dicho análisis, se consideraron como insumo más importante los programas de los programas de gobierno de los partidos políticos para las dos últimas elecciones nacionales celebradas en el país – bajo el entendido de que en dichos documentos se encuentra plasmada la ideología de los distintos partidos, así como claramente delineado el posible accionar en torno a una temática en particular - con el objetivo de determinar si en los mismos se contempla efectivamente (o no) la recurrencia a las medidas alternativas a la prisión y qué rol entienden los partidos que juegan dichas medidas en la contribución tanto a la seguridad pública, por un lado, como a la reinserción en la sociedad de las personas que delinquieron, por otro. Del mismo modo, se realizó el análisis de otros documentos de prensa que reflejan la opinión de los distintos partidos a través de sus distintos portavoces, al respecto de la temática en cuestión.

Para el análisis fueron tomados en cuenta los programas de las últimas dos elecciones nacionales (a saber: 2009 y 2014) presentados por los partidos políticos ante la Corte Electoral, con la intención de determinar qué cambios y continuidades existen con respecto a la temática. El motivo por el cual se consideran estas elecciones y no otras anteriores corresponde a que las medidas alternativas son contempladas por ley en Uruguay recién a partir de diciembre de 2003 y por eso resulta más fructífero evaluar los programas de gobierno de las elecciones siguientes a las de 2004, ya que para las mismas las medidas eran más conocidas y también hubo más tiempo para procesar su puesta en práctica y por tanto para contemplarlas en los distintos planes de gobierno de los distintos partidos.

Con respecto a la selección de qué partidos tomar en consideración, se optó por incursionar en el estudio de los programas de aquellos partidos que, una vez finalizadas las elecciones, obtuvieron representación parlamentaria (en cualquiera de sus dos formas). La decisión de esta selección corresponde a que al tener representación parlamentaria, más allá del porcentaje que cada partido tenga, al menos se tiene el acceso a poder influir en materia legislativa y por tanto, se cuenta con la capacidad de introducir modificaciones o innovaciones dentro de la normativa existente a esta temática. Específicamente: a partir de los resultados de las elecciones de 2009, se estudian el programa de gobierno del Frente Amplio, del Partido Colorado, del Partido Independiente y del

Partido Nacional; mientras que a partir de los resultados de las elecciones de 2014 se tomaron en cuenta los programas del Frente Amplio, del Partido Colorado, del Partido Independiente, del Partido Nacional y el de Unidad Popular.

### Elecciones 2009

A partir del análisis de los programas de gobierno de los partidos para estas elecciones, quedó evidenciado que una de las mayores preocupaciones dentro de una de las principales temáticas que abordó cada uno de ellos - la seguridad pública o seguridad ciudadana -, lo constituía el hacinamiento carcelario, que conlleva una violación a los Derechos Humanos. Cada partido expresó su consternación con respecto a esta problemática de distinta manera.

Por su parte, el Frente Amplio realiza un gran énfasis en la inclusión social de los privados de libertad, así como un fuerte énfasis en el orden de la justicia y en la necesidad de que impere la igualdad de condiciones a la hora de acceder a la misma. (Frente Amplio; 2010).

El Partido Independiente, junto a destacar el colapso del sistema carcelario, hace énfasis en distintos puntos que resultan interesantes:

- la especialización del personal necesario para los procesos de rehabilitación;
- la importancia de la promoción de esta última no sólo como método de lograr la no reincidencia, pero también como vía para alcanzar la inclusión social de las personas que han delinquido
- la evaluación permanente del sistema como forma de mantener actualizada la base de experiencias y el estudio de resultados como manera de generar base de conocimientos que opere como guía de hacia dónde debe encaminarse el sistema
- la importancia de contar con los recursos adecuados y necesarios para implementar los cambios necesarios para la mejora del sistema, partiendo de la base de que “es más rentable para la sociedad invertir en rehabilitación, que enfrentar las consecuencias de la delincuencia crónica” (Partido Independiente; 2009: 16)

A estos puntos también se suma la seria consideración de la reforma del Código Penal, que profundice en la implementación de las penas alternativas no sólo para una mejor gestión y más

ágil tarea del sistema judicial, sino también por el entendido de que dichas penas pueden contribuir en mayor grado a la rehabilitación de la víctima. (Partido Independiente; 2009)

Por otra parte, el Partido Colorado se une a los reclamos a favor del respeto por los Derechos Humanos, descuidados por el estado de hacinamiento de los centros penitenciarios; y también considera que sería apropiada una reforma del Código Penal en el sentido de la revisión a las penas por la comisión de delitos, aunque en el programa no se especifica en qué sentido deberían re-verse las mismas. (Partido Colorado; 2009)

Por último, el Partido Nacional también se refiere al hacinamiento carcelario, y se suma a los planteos del Partido Independiente con respecto a la implementación de medidas alternativas. Establece que las mismas se podrían aplicar a “delincuentes primarios y juveniles que se consideren recuperables” (Programa Partido Nacional; 2009:73).

Es posible ver entonces que para las elecciones del año 2009, es un tema común al programa de todos los partidos analizados el sistema penitenciario del país. De todos modos, son sólo dos de ellos los que consideran incipientemente relevante hacer mención a las medidas alternativas a la prisión (Partido Independiente y Partido Nacional), aunque sin detallar en qué medida las mismas serían beneficiosas más allá de ayudar a la rehabilitación de las personas que han delinquido (aunque sin especificar cómo) y de contribuir al des-hacinamiento carcelario.

#### Elecciones 2014

Para estas elecciones, el componente de la seguridad pública se encontraba más instalado no sólo en la opinión pública, sino en los programas de gobierno de los distintos partidos políticos. Esto se debió en parte a un creciente protagonismo de la temática en la opinión pública, pero también debido a que junto con las elecciones se votaba el plebiscito para bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años – propuesta por parte del Partido Colorado -; poniendo de esta manera en el centro del debate al sistema penitenciario del país.

Por su parte, el Partido Nacional promovió una reforma en el sistema carcelario sosteniendo que la misma estableciera un orden de diferenciación según el crimen cometido, pero no se detiene específicamente a pronunciarse sobre medidas alternativas a la prisión (Partido Nacional; 2014).

El Partido Independiente también se pronunció a favor de un nuevo sistema carcelario, sobre todo por el hecho de que es necesario a fin de cumplir y respetar los derechos humanos de todos los ciudadanos. Por otra parte, y retomando la línea sobre la que se había pronunciado en las elecciones anteriores, destaca que debe prestarse atención tanto a la rehabilitación como a la reinserción de los reclusos en sociedad. (Partido Independiente; 2014)

Unidad Popular se suma a la línea de planteos de los partidos anteriores manifestándose en contra del hacinamiento y a favor de la recuperación de aquellos que incurrieron en el cometimiento de un delito. Sin embargo, realizan un planteo diferente al de los otros partidos, y puede resumirse de la siguiente manera: mientras la mayoría de los partidos, tanto para estas como para las elecciones anteriores, sugieren que el sistema carcelario debe ser independiente y no operar bajo la órbita del Ministerio del Interior, este partido considera que debería pasar a operar bajo la órbita del Ministerio de Cultura y Educación. (Unidad Popular; 2013).

El Partido Colorado, como era previsible, tuvo como uno de los pilares fundamentales de su campaña el tema de la seguridad pública, ya que fue el abanderado e impulsor del plebiscito para bajar la edad de imputabilidad. Una de las propuestas del partido implicó: "...implementar un tratamiento diferenciado dentro del sistema, apuntando a su mejor y más rápida rehabilitación..." (Programa del Partido Colorado; 2014:230); planteo similar al que realiza el Partido Nacional, pero que sin embargo no afirma nada en concreto o particular en relación a medidas alternativas a la prisión.

Por último, para estas elecciones el Frente Amplio se diferencia de los demás partidos por ser el único que propone específicamente la implementación y fortalecimiento de las medidas alternativas a la prisión de libertad y de los instrumentos que permitan hacerlo, y lo hace a través de los siguientes puntos:

“•Realizar las modificaciones legislativas que hagan posible la disposición por parte de los jueces de estas medidas.

•Sensibilización y capacitación a todos los operadores del sistema para la aplicación de este tipo de penas y medidas

•Fortalecimiento institucional dotando de recursos a las instituciones gubernamentales del sistema, responsables de la ejecución de las medidas alternativas

•Buscar mecanismos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil para su implementación.” (Programa del Frente Amplio; 2014: 135).

Como puede evidenciarse a partir de este breve análisis presentado sobre los programas de gobierno de los partidos políticos de cara a las elecciones de 2009 y 2014, es claro que el tema sobre una reforma en el sistema penitenciario y las penas aplicadas por el mismo, estuvo sobre la mesa. Sin embargo, parecería ser que no hay una única manera de concebir cómo debería ser e implementarse esta reforma: para las elecciones de 2009 parecería ser que el énfasis se centró en la rehabilitación, ya que todos los partidos hicieron mención a la misma, y lo mismo podría decirse para las elecciones de 2014, de hecho, aunque no todos los partidos hayan puesto el foco de atención en la rehabilitación en sí; resulta curioso como el Partido Colorado hace mención explícita a la protección de los Derechos Humanos y la rehabilitación, cuando por otro lado es el abanderado de una reforma que podría llegar a tener como consecuencia el aumento del número de personas encarceladas. Resulta evidente también el hecho de que las medidas alternativas a la prisión no son consideradas por todos los partidos como una opción segura o infalible frente al problema de la seguridad pública: tres de los cinco partidos mencionados (Frente Amplio, Partido Independiente y Partido Nacional) se pronuncian concretamente con respecto a las medidas alternativas y sólo uno, el Frente Amplio, se detiene a dedicar planteos exclusivos con respecto a las mismas para ambas elecciones. Otros temas abordados fueron la reforma del código penal (Partido Colorado y Partido Independiente para las elecciones de 2009) y la reforma del sistema carcelario adoptando un sistema de diferenciación por delito cometido en pro de la rehabilitación de los detenidos.

Pasando a otros insumos, se analizaron algunos artículos de prensa que reflejan la opinión de los distintos partidos al respecto del tema global de la seguridad pública. En primer lugar, se mencionará una carta elaborada por parte de Unidad Popular, la cual fue dirigida al gobierno y al resto de los partidos políticos con representación parlamentaria, en el marco de una serie de reuniones que se llevaron a cabo durante 2016, a modo de discutir y evaluar entre todos, los mejores cursos de acción en torno a la problemática de la seguridad en la que se vio inmerso el país. A través de la misma, el partido expresa ante la preocupación del estado del sistema carcelario, la necesidad de la “...resignificación profunda del sistema carcelario que termine definitivamente con el hacinamiento y promueva una convivencia armónica y laboriosa

asegurando trabajo, estudio y deporte para la población carcelaria. Generando instancias de seguimiento y control de la inserción laboral luego de cumplida la condena.” (Unidad Popular; 2016). Más adelante en el documento, indican que, a su entender, el tema de la seguridad pública, debe estar atravesado por un gran eje central: el acceso al trabajo digno para las personas en situación de vulnerabilidad a cometer delitos o para aquellas que lo hayan cometido y hayan quedado en libertad.

En representación del Partido Nacional, se agregan en primer lugar, las opiniones del Dr. Álvaro Garcé, quien otrora ocupara el cargo de Comisionado Parlamentario, y entrevistado en su rol de asesor en materia de seguridad para las elecciones que tomaron lugar en 2014, alegaba respecto a la reforma del sistema penitenciario que para esa fecha, se habían obtenido algunos resultados, tales como: la mejora en infraestructura, la incorporación de personal técnico y la disminución del hacinamiento carcelario. No obstante, reconoce que hay “áreas débiles o zonas críticas” tales como algunos establecimientos que cuentan con una tasa de densidad aún del 200%, y por tanto es preciso continuar trabajando en el proceso de mejora, que tiene como fin ubicar la dirección de las cárceles por fuera de la órbita del Ministerio del Interior. Garcé reconoce que “invertir en las cárceles, es invertir en la seguridad pública” (Garcé; 2014).

En segundo lugar, y retomando de alguna manera la línea que utiliza Garcé para esbozar su planteo, es posible retomar la opinión de la edil Patricia Cáceres quien realizó una exposición ante la Junta Departamental de Soriano a fines de noviembre de 2016. A través de la misma, la edil manifiesta que el sistema carcelario se encuentra en crisis y que si bien se han hecho intentos por paliar dicha situación, los mismos no han sido suficientes. Asimismo, reconoce que los principales problemas que acomplejan al sistema son los siguientes: “Hacinamiento, inadecuadas condiciones edilicias, malos tratos, problemas sanitarios, carencia de agua en condiciones para el aseo de consumo, insuficiente acceso al trabajo y a la educación, incumplimiento de las categorías de clasificación de los reclusos, programas de rehabilitación y reingreso...”. (Cáceres; 2016). Al respecto de estos problemas, reconoce que la iniciativa de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) representó una acción clave ya que permitió reposicionar al sistema penitenciario en materia presupuestal; logró unificar y mejorar la gestión del sistema, y permitió la sustitución de personal policial por personal calificado; del mismo modo, también

destaca la creación de OSLA. Sin embargo, reconoce que esto no ha sido suficiente y propone distintas mejoras, entre las que destacan:

“...bregar por la disminución de los altos niveles de población penitenciaria de Uruguay, para ello, debería maximizar el uso de medidas alternativas a la prisión (...) una segunda área de reforma debería ser la defensa de los Derechos Humanos, la seguridad interna y el trato justo hacia los individuos privados de libertad. Una adecuada implementación de alternativas a la privación de libertad favorece la reducción de la sobre población carcelaria, que compromete la posibilidad de uso productivo del tiempo de los presos, aumenta el tiempo ocioso en las celdas, estimula y amplifica el desorden y la violencia y afecta las estrategias de gestión de la seguridad de las prisiones (...) la construcción de nuevas cárceles...” (Cáceres; 2016).

Los puntos abordados por los diferentes partidos, serán retomados nuevamente en el apartado de Reflexiones.

#### **d. Aproximación a los involucrados en el proceso de medidas alternativas: O.S.L.A. y Poder Judicial.**

Tal como se mencionó anteriormente, la creación de la OSLA se produjo a través del decreto N° 180/010; en el mismo, se explicita que el cometido de la creación de la Oficina responde a la necesidad de la existencia de un organismo bajo la órbita de la administración central que pueda garantizar el cumplimiento y realizar el seguimiento de las medidas establecidas bajo la Ley N° 17.726. De esta manera, es que a OSLA le competen algunos lineamientos tales como: seguir las órdenes dispuestas por la Justicia Penal y permanecer en constante comunicación con el juez de cada caso particular; la recabación de informes que permitan elaborar un perfil de la persona a la que se le pretende aplicar alguna de estas medidas; la elaboración de recomendaciones a los magistrados sobre la conveniencia de optar por una medida en lugar de otra; el control del cumplimiento de la medida aplicada a la persona procesada; mantener y asegurar la integración de un equipo de corte multidisciplinario a modo de garantizar el cumplimiento de los requisitos expuestos más arriba.

Hacia el año 2014, la Dirección de Gestión y Evaluación de la OPP realizó un balance del desempeño del trabajo de OSLA hasta dicha fecha a través de un informe. En el mismo se

establece que el propósito de OSLA ha de ser que “...las personas procesadas o penadas judicialmente reciban «tratamiento para su rehabilitación y reinserción social de conformidad a su perfil psicosocial a través de la evaluación, asesoramiento técnico y elaboración de insumos para la toma de decisiones a nivel de los jueces/juezas, fiscales, actuarios judiciales, defensores y personal del Instituto Nacional de Rehabilitación»” (AGEV – OPP; 2014:23). Respecto a la evaluación propiamente dicha que se propició a dicha Oficina, cabe destacar dos aspectos claves, relevantes para este trabajo:

1. “Respecto a los servicios prestados por OSLA, su desempeño ha sido satisfactorio en términos de la valoración realizada por parte de los jueces, fiscales y defensores consultados a efectos de esta evaluación. Prácticamente todos declaran estar satisfechos o muy satisfechos con el servicio (95%) (...) Sin embargo, en entrevistas mantenidas con jueces y fiscales se perciben limitaciones en la posibilidad de extender las medidas alternativas y sustitutivas por falta de información sobre la capacidad operativa de OSLA para responder a la demanda y perfiles problemáticos de personas derivadas.” (AGEV – OPP; 2014:30, 31).

2. “Las cifras estimadas por la evaluación muestran que la prisión domiciliaria supervisada por OSLA tiene un costo tres veces menor que la prisión tradicional en establecimientos carcelarios, y las tareas comunitarias tienen un costo seis veces menor que la prisión tradicional...” (Ibídem:32).

Estos puntos se retomarán nuevamente más adelante.

A modo de poder adentrarse en lo que es el trabajo de las medidas alternativas en la práctica, se realizaron entrevistas presenciales a algunas de las personas involucradas en el proceso de sentencia y aplicación de las mismas: se entrevistó al director de OSLA, Ariel Sanabria; a la jueza penal María Noel Odriozola y al fiscal Gilberto Rodríguez. Esto permitió conocer un poco más el trabajo que realiza la Oficina, conocer sus métodos y recursos y la manera en que la misma opera; así como también resultó importante y valioso para el análisis del tema en cuestión, conocer la postura hacia las medidas alternativas por parte del Poder Judicial ya que el mismo constituye la contra cara de la postura de OSLA, y por tanto, permite realizar un abordaje más completo y objetivo hacia el tema en estudio. Particularmente, resulta valioso observar el juego de opiniones entre un juez y un fiscal, ya que las acciones de ambos, son las que pueden llegar a dictaminar o no una sentencia que implique medidas alternativas u otro tipo de pena; por

ello fue que la pauta de entrevista aplicada a ambos fue la misma, ya que al ambos formar parte del Poder Judicial, se buscaba conocer su opinión frente a los mismas interrogantes. A continuación se procederá a destacar los principales puntos de las tres entrevistas.

El primer aspecto sobre el cual se buscaba obtener más precisión giraba en torno al contexto político y social a partir del cual se genera la creación de la Oficina; ya que la única información con la que se contaba era la establecida en el decreto 180/010 el cual instaura la creación de la misma. En dicho decreto se constata: que de acuerdo a la ley 17.726 la Justicia puede disponer de medidas alternativas, y entendiendo que estas medidas deben ser coordinadas y supervisadas acatando las disposiciones del juez, se establece la necesidad de la creación de un organismo que sea el encargado de llevar a cabo las tareas mencionadas anteriormente. Es entonces que se crea OSLA, Oficina a la cual se le asignan las mencionadas competencias junto con, por ejemplo, la elaboración de un perfil de la persona que ha delinquido, a pedido del juez; la realización de recomendaciones a la justicia sobre qué camino cursar; la colaboración con otros organismos; entre otros. A partir de la entrevista con Sanabria, nos indica que la creación de OSLA es el resultado de una serie de cambios que se venían pensando desde fines de la década del '90, momento en que se crea la Comisión Tomassino que tenía por objetivo la revisión del sistema penitenciario del país, y que a partir de la misma se generan una serie de recomendaciones para su mejora, pero que debido a la situación económica del país no fue posible crearla antes, pero sí lo fue en el año 2010.

Una segunda interrogante, la constituía la definición del o los objetivos principales de la Oficina, sobre todo desde una perspectiva más institucional y, por ende, más cerca de la realidad que otra perspectiva normativa como puede ser el texto del decreto de creación de la misma. De acuerdo a Sanabria, los objetivos de la Oficina pasan por: hacer cumplir la pena que el juez dispuso; hacer un control efectivo de la medida a modo de contribuir a la seguridad pública; contribuir a la rehabilitación de las personas que han delinquido, a través del ingreso a algún plan educativo o laboral (aunque en los hechos es difícil poder cumplir con este último punto, ya que la Oficina cuenta con inconvenientes a la hora de encontrar “puertas abiertas” para lograr vincular a las personas en organizaciones, organismos o empresas que cuenten con programas de este tipo y que las quieran recibir). Es posible ver como el propio director de la Oficina pasa por alto uno de los principales propósitos de la Oficina, siendo este la elaboración de un perfil psicológico o un

estudio de la persona previo a la aplicación de determinada medida, que permita determinar qué tipo de medida o incluso si una medida alternativa es la mejor solución para combatir el delito que ha cometido y contribuir a la rehabilitación de la persona desde un abordaje más holístico; función que también se encuentra contemplada en el decreto de creación de la Oficina.

Al respecto de este punto, y consultados sobre si existe un perfil determinado o establecido que resulte más proclive a la aplicación de una medida alternativa, tanto la jueza como el fiscal se apegan a lo establecido en la Ley N° 17.726: se debe tratar de una persona primaria absoluta, no tienen que tener antecedentes y no debe recaer pena de penitenciaría; sólo en ese caso se puede aplicar una medida alternativa, que en algunas ocasiones, son los fiscales quienes la piden. Adicionalmente, la persona debe dar su consentimiento para que se pueda aplicar la medida; ellos indican que muchas veces sucede que las personas no están de acuerdo con determinadas medidas, como por ejemplo, realizar trabajo comunitario durante el día ya que dicha persona trabaja, entonces, en esos casos, se puede hablar con la persona y ver qué medida le resulta más conveniente de acuerdo a su perfil. Con respecto a qué tipo de medida se va a aplicar a qué persona, el fiscal afirma que no existe un estudio previo dentro del proceso penal a partir del cual se dictamine si existe una sentencia más adecuada que otra para aplicar a la persona – reafirmando la omisión por parte de OSLA del cumplimiento de esta función -; además agrega que para aplicar una medida de trabajo comunitario, por ejemplo, se tiene que tener un programa con alguna organización. De acuerdo a su experiencia, la medida a la que más se recurre es al arresto domiciliario.

En otro plano, a través de la entrevista, se buscaba poder adentrarse también un poco más a la lógica de funcionamiento dentro de la Oficina: conocer cómo y cuántas personas trabajan allí, si el equipo conformado es multidisciplinario, qué tareas específicas se realizan, etc. La entrevista nos permitió conocer uno de sus principales procedimientos: Sanabria comenta que una vez que el juez dictamina la sentencia que va a recaer en la persona, personal policial de la Oficina se dirige hacia el domicilio de la misma y una vez allí le hacen firmar un compromiso y luego se encargan de realizar el control diario y constatar de que se encuentre en el domicilio, en caso de que la sentencia se trate de arresto domiciliario; una vez que hayan constatado que la persona no se encuentra en el domicilio, también es responsabilidad de la Oficina dar cuenta al juez de la situación. Al momento en que se realizó la entrevista, el equipo se encontraba conformado por

oficiales de supervisión (personal policial especializado), policías, dos asistentes sociales, un psicólogo y operadores penitenciarios; la Oficina también se encontraba a la espera de que se cumpliera la promesa de poder contar con más personal. Con respecto al trabajo en conjunto con ONG's, por ejemplo, Sanabria mencionó la existencia de una ley bastante reciente, la N° 19.446, en donde se establece que aquellas personas que salgan de prisión con libertad anticipada, van a quedar sujetas a OSLA, quien en 45 días deberá elevar un programa de reinserción educacional y social al juez a cargo del caso; entonces, a partir de esta disposición, se comenzó a realizar contacto con distintas organizaciones e institutos para ver de qué manera pueden colaborar uno con otro; entre ellas se pueden nombrar a la Facultad de Psicología de la UdelaR y la UNASEV. Adicionalmente, Sanabria informa que otra de las tareas de la Oficina implica el trabajo de colocación de las tobilleras electrónicas: su tarea consiste en concurrir al domicilio del individuo en donde se va a cumplir la prisión o arresto domiciliario, medir el perímetro del mismo y a partir de allí colocar la tobillera, a la cual se le aplica el rango correspondiente al perímetro medido; sin embargo, desde la Oficina no se realiza el trabajo de monitoreo del dispositivo.

Otro aspecto sobre el cual resultaba interesante obtener más información, giraba en torno la coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial y OSLA, sobre todo, la manera en que opera la última una vez impuesta la medida, habiendo dado paso al proceso de control y supervisión de la misma. Desde la Oficina se informa que hay plena coordinación y comunicación entre una y otra parte, sobre todo al momento en que se presenta un incumplimiento y es obligación de OSLA hacérselo saber al juez de la causa, quien puede llegar a la decisión de hasta incluso revocar la medida. También existe comunicación una vez que la medida fue cumplida y entonces la información en donde dicho hecho queda registrado también es enviada por parte de la Oficina hacia el Poder Judicial. La percepción de los funcionarios del Poder Judicial al respecto de la tarea llevada a cabo por OSLA (cómo aplican las medidas, las supervisan y administran) se encuentra en sintonía por el planteo realizado por Sanabria: tanto jueza como fiscal reconocen que el trabajo de la Oficina es realmente bueno; Odriozola destaca que realizan los controles necesarios y que dan cuenta al juez para que se encuentren al tanto, sobre todo cuando se produce un incumplimiento, para que el juez decida cuál es el mejor modo de proceder; Rodríguez por su parte opina que OSLA es una oficina “bárbara”, considera que su trabajo no sólo consta en realizar presentaciones o controles esporádicos, sino que hay un seguimiento y que siempre envían información en caso de incumplimientos; van a las casas de

las personas y realizan trabajos de acompañamiento y de sostenimiento, y que eso genera una relación que en su opinión es productiva. A este respecto, ambos consideran también que la coordinación entre el trabajo por parte de la Oficina en coordinación con el Poder Judicial también es bueno, lo cual no resulta un detalle menor, teniendo en cuenta que la Oficina responde al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Sanabria reconoce que hay algunas “lagunas”, por expresarlo de manera corriente, en el modus operandi de la aplicación de las medidas; una situación de este tipo la constituye, por ejemplo, la paga del boleto de ómnibus, que en ocasiones resulta necesaria cuando la persona debe presentarse ante la seccional, o se debe trasladar para cumplir con determinadas actividades de trabajo comunitario que conforman la medida, y se genera un problema cuando la persona no cuenta con el dinero para poder costear el traslado. Para casos como este, la Oficina no cuenta con un presupuesto designado para brindarles dinero a las personas a modo de que puedan utilizarlo para trasladarse; entonces cada situación de este tipo que se presenta, supone un desafío ya que hay que evaluar para cada caso particular la manera de proceder.

En otro orden de asuntos, conocer la diferencia o similitud con respecto al funcionamiento de la aplicación de las medidas alternativas entre Montevideo y el interior del país, también resultaba una cuestión interesante sobre la cual profundizar. La información proporcionada por Sanabria se encuentra en sintonía con la idea previa que se tenía de que OSLA no cuenta con competencia nacional, lo que implica que su trabajo sólo alcanza a Montevideo y zonas linderas (hasta 40 km. precisamente). De acuerdo a Sanabria, en el interior del país, cada juez se entiende con la comisaría de la zona, la cual se encarga de controlar, supervisar y dar cuenta al juez del curso de la medida, aunque se desconocen demás detalles con respecto a este proceso. Ambos funcionarios del Poder Judicial, reconocen también que el funcionamiento es diferente entre ambas zonas, sin aportar mayor información, e indicando que en el interior del país, la jefatura en cada departamento es quien se encarga de manejar este tipo de medidas. A partir de las afirmaciones de los tres entrevistados, es posible ver cómo las medidas alternativas siguen siendo una opción disponible sólo para aquellas personas cuyas circunstancias les hayan llevado a delinquir en Montevideo y zonas linderas; generando así una desigualdad de oportunidades entre la capital y el interior del país que debería ser abolida por el mero hecho de poder garantizar a todos los habitantes del territorio, las mismas posibilidades y oportunidades de rehabilitación.

En el campo de los resultados o productos que ha logrado obtener la Oficina, se le preguntó a su director si consideraba que a partir de la creación de la misma se había logrado una mejora en torno a las medidas alternativas (ya sea tanto en su aplicación; en la forma que estas son controladas y supervisadas; la diversidad de opciones de medidas), o si al menos se le había prestado más atención a las mismas. Sanabria respondió a esta interrogante afirmando que resulta muy difícil cambiar la mente de los jueces, que por lo general son bastante conservadores y se resisten a recurrir a las mismas; hay algunos que las aplican mínimamente y hay otros que confían más en ellas. En su opinión, la medida es un buen camino, no sólo porque evita el hacinamiento carcelario, sino también porque se puede evitar el contacto de la persona con el resto de la población carcelaria, que en última instancia podría llegar a generar el contagio criminológico a través de la aprehensión de nuevas técnicas, llegando a profundizar el problema. En palabras de Sanabria “se hace camino al andar”, refiriéndose a que lograrán hacer un trabajo más fructífero en la medida en que se va conociendo el trabajo de la Oficina, mientras que los jueces aprendan a confiar en el mismo, en la medida en la que puedan obtener más recursos para desarrollar de manera más completa su labor, y en la medida que logren desarrollar más programas.

Jueza y fiscal, también difieren en su opinión al respecto de los resultados en términos de rehabilitación que pueden generar la aplicación de las medidas alternativas en comparación a los que puede llegar a producir la prisión. Por su lado, la jueza considera que hay algunas medidas que pueden resultar más beneficiosas así como hay otras que no (no especifica cuáles), pero que de todos modos, las medidas se cumplen; sin embargo, existen personas que vuelven a recaer una vez cumplidas las mismas. El fiscal por su parte, tiene una visión un tanto distinta ya que a su entender una medida alternativa, en principio, siempre va a convenir más porque es un régimen de libertad (aunque atenuada) frente a un régimen de prisión; con respecto al efecto rehabilitador en concreto, sostiene que en el Poder Judicial no se cuenta con un sistema de medición que pueda indicar en qué aspectos puede llegar a haber un beneficio para la persona, o a través de qué tipo de medida en particular. Podemos ver cómo la opinión del fiscal se alinea con la de Sanabria, aunque omite o desconoce que existen trabajos académicos a nivel internacional que prueban cómo las medidas alternativas son más beneficiosas en términos de rehabilitación.

Al director de la Oficina, también se le consultó al respecto de los registros que lleva la Oficina sobre el número de medidas aplicadas, el tipo y demás. Frente a esta pregunta, se responde que cuentan con ciertas dificultades y atraso para realizar correctamente el trabajo de corte más administrativo, no sólo porque no cuentan con el personal necesario para realizarlo, sino también porque no tienen todos los equipos informáticos en red. Consultado por las cifras, Sanabria afirma que al momento de la entrevista había un número de 100 personas aproximadamente, bajo el régimen de medidas alternativas en Montevideo, desconociendo esta cifra para el interior del país, ya que debido a que cada juez se entiende con la comisaría de la zona, no hay un registro al que la Oficina pueda acceder para conocer cuál es la situación en el interior. Por otro lado, también afirma que el número de medidas aplicadas a partir de la creación de OSLA ha aumentado; esto a pesar de que de acuerdo a lo que se mencionaba anteriormente, él considera que aún los jueces se muestran reticentes a aplicarlas. Consultados los funcionarios del Poder Judicial por el acceso a la información cuantitativa referente a las medidas alternativas con el que cuentan (cuántas se aplican, de qué tipo, etc.), Odriozola nos informa que tiene acceso a la actividad referente a su juzgado, debido a que queda constancia de lo que se realiza en el mismo, y por este motivo puede acceder a esas estadísticas. Rodríguez, por su parte, no tiene acceso a registros y sólo cuenta con su percepción personal de lo que puede ser la medida más comúnmente aplicada. Quizás la falta o carencia de producción administrativa por parte de la Oficina – que en última instancia es una falta de transparencia - pueda afectar la decisión de un juez o fiscal a la hora de decidir si optar por una medida alternativa o no, lo que justificaría la presunción que adopta Sanabria al respecto de que los jueces aún se muestran reticentes a la aplicación de las mismas.

Al director de la Oficina se le consultó si existen constancias que demuestren que la aplicación de las medidas alternativas es más beneficiosa en términos de rehabilitación que la aplicación de la pena de prisión. Sanabria no dudó al afirmar que personalmente considera que las medidas alternativas son altamente beneficiosas para las personas en términos de rehabilitación. Sobre todo cuando se trata de delitos primarios, cuando la persona no cuenta con antecedentes y se le aplica, por ejemplo, un régimen de arresto nocturno, a través del cual puede continuar yendo a su trabajo y mantener el vínculo con su familia ya que: “quizás fue un mal momento emocional, quizás fue una circunstancia difícil de su vida pero tiene las apoyaturas sociales para salir adelante, entonces, es un tirón de orejas, pero no interferimos con su vida; porque cuando usted

lo envía a la cárcel, usted lo separa de su familia, muchas veces pierde el empleo, queda estigmatizado, luego no puede reinsertarse laboralmente cuando sale de la cárcel, entonces...costo-beneficio...”. Sin embargo, deja claro que no se cuenta con estudios posteriores que demuestren que la persona efectivamente se ha rehabilitado; atribuye esta escasez de producción académica a la baja densidad de personas que se dedican al estudio de la disciplina criminológica en el país; no obstante, - y al igual que se señaló de la opinión del fiscal -, el director omite o puede que no se encuentre al tanto de que existen estudios de dicho tipo en la academia internacional. Al respecto, Sanabria agrega que estaría faltando una evaluación del sujeto previa a la decisión del tipo de pena a aplicar, ya que indica que el juez “hace lo que se le antoja” y sería algo bueno que pudiera contar con una opinión científica que pudiera asesorarle con respecto a qué tipo de medida se adecúa de mejor manera al perfil de la persona, y que por tanto, resultará más beneficiosa para la rehabilitación de la misma; aunque no se responsabiliza por dicha carencia, ya que como se mencionó anteriormente, está estipulado que sea la Oficina quien se encargue de gestionar semejantes estudios.

El peso que tiene la opinión pública en el tema de las medidas alternativas en general – teniendo en cuenta que hoy en día la preocupación por la seguridad pública es un asunto frecuente, tal como quedó evidenciado previamente en este informe -, fue un aspecto clave y muy interesante en las tres entrevistas. Sanabria manifestó que los jueces muchas veces temen lo que puede llegar a pensar la opinión pública y por ello, prefieren optar por aplicar pena de prisión; en relación a esta situación trae a colación el hecho de que cada vez que han venido al país expertos desde Naciones Unidas, hacen referencia a que lo que debe de cambiar es la mentalidad de los jueces, la cual, considera que va cambiando con el tiempo y que es entendible el hecho de que no se haya dado un proceso más rápido, ya que desde la Oficina tampoco han tenido ni tienen todas las herramientas y recursos para ayudar a que el proceso se genere de manera más ágil. La respuesta de la jueza ante la pregunta de si la voz de la opinión pública influye a la hora de optar por aplicar una medida alternativa o no hacerlo, fue concreta y “políticamente correcta” al decir que no debería ser así, sin profundizar sobre si en efecto sucede o no; mientras que la del fiscal, por otro lado, aportó otro punto de vista, ya que considera que puede llegar a tener cierto grado de influencia, sobre todo si la medida va a sustituir la prisión. En sus palabras: “...si lo socialmente esperable en ese termómetro social que tenés, si lo socialmente esperable percibís que es un procesamiento con prisión (...) si vos lo estás trabajando ese asunto, y sabés que puede tener

alguna connotación social, y lo que tratás de hacer siempre es, a ver, sin dejarte llevar por lo que va a pedir la sociedad, tratar de mantener una medida más coherente”. Adicionalmente, él considera que el sistema de justicia es un sistema de administración del Estado que debería ser para la sociedad, y por tanto debería ser visible, explicable, que tiene que operar como un sistema de ida y vuelta; lo describe como de vidrio, debido a su transparencia, ya que se debería saber lo que se trata, conocerlo, sin que ello signifique decidir de acuerdo a la voluntad de la sociedad.

Para finalizar, pasando a la consulta sobre si es necesario y/o propicio implementar alguna mejora al respecto de la sentencia aplicación y supervisión de las medidas alternativas, parece ser que los tres entrevistados reconocen los mismos aspectos: el director de OSLA fue bastante concreto al indicar que se necesitan más recursos y mejores respuestas de las distintas instituciones, de las cuales, además, se necesita más apoyo; por su parte, los funcionarios del Poder Judicial también hicieron hincapié en la necesidad del fortalecimiento interinstitucional, de manera que se asiente el compromiso de las asociaciones civiles con respecto al trabajo de OSLA lo que implicaría la ampliación del abanico de convenios en distintos lugares para que las personas puedan trabajar o realizar programas, a modo de facilitar su reinserción en la sociedad de una manera menos abrupta; además, entienden que el hecho de poder trabajar, representa una tarea más productiva que presentarse en una seccional o esperar en su domicilio para que pase personal de supervisión para firmar una planilla, ya que estas no son acciones que generen hábitos de trabajo, entablaciones de costumbres, de horarios, de tareas, de límites, sino que son tareas de mero control. El fiscal ilustra este razonamiento de la siguiente manera: “... tareas comunitarias, me parece que es la medida que marca más un parámetro de medición de rehabilitación, de re-socialización, de re-vincular a alguien con algo. (...) <<si trabajo algún gusto le empiezo a sacar>>, porque no es un trabajo por tal tiempo, crea una relación para mantenerte, es decir, te vinculo con algo (...) en cambio la otra es el cumplimiento para no generar un mal mayor.”

## V. REFLEXIONES

Podría decirse que mucho se ha avanzado en materia de mejoras al sistema penitenciario del país en la última década. Dichas mejoras, han sido en parte a recomendaciones y sugerencias por parte de organismos internacionales, tal como Naciones Unidas así como también del propio Comisionado Parlamentario. Los esfuerzos más evidentes por la mejora del sistema carcelario datan desde 2005: la Ley N° 17.897 (también conocida como “Ley de Humanización”) fue promulgada en dicho año por iniciativa del actual partido de gobierno como forma de “humanizar” el estado crítico de hacinamiento que se vivía en ese entonces en los centros carcelarios del país, permitiendo a las personas reclusas, disminuir su pena a través del trabajo o el estudio.<sup>15</sup> Sin dudas que el informe de Naciones Unidas elaborado por Manfred Nowak también significó un punto crítico a partir del cual quizás se tomó aún más consciencia de las condiciones del sistema penitenciario (al menos la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública organizada en 2010 parecería indicar esto) y, por ende, se emprendieron diversas acciones para su mejora, las cuales son retomadas en el último Informe Anual elaborado por parte del Comisionado Parlamentario, entre ellas:

“En el período 2010-2015 se concretaron importantes innovaciones. Por un lado se amplió la cobertura de la salud en el Sistema Penitenciario con personal de la Salud Pública: también la Ley de Presupuesto 18.719 creó, dentro de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Unidad Ejecutora “Dirección del Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad”, la que debería organizar la asistencia de salud en las cárceles “en todos sus niveles de atención” (...) Se llevó adelante una política de construcciones de nuevos módulos y cárceles que bajó el hacinamiento y mejoró las condiciones de habitabilidad en algunos centros. Se construyeron, en el período, nuevas cárceles que sustituyeron algunos de los edificios en malas condiciones (...) Comenzó la incorporación de personal civil y especializado, el ingreso de “operadores penitenciarios”, inicialmente llamados a realizar una tarea educativa en los servicios. (...) Se hicieron esfuerzos para combatir la corrupción en los grandes penales reforzando el control del ingreso con personal de la Guardia Republicana. (...) Se aumentó la cantidad de internos que trabajaban o estudiaban, incrementándose la presencia de docentes del sistema educativo y de educadores del Ministerio de Educación en talleres de educación no formal.” (Comisionado Parlamentario; 2017: 25-26).

---

<sup>15</sup> Ley N°17.897

El informe realizado por parte de la OPP reconoce también alguno de estos logros, específicamente: la disminución de la tasa de hacinamiento en el período comprendido entre 2010 y 2015 y destaca que la construcción de nuevas plazas ha contribuido a alcanzar este panorama a pesar de que la población carcelaria se ha mantenido en aumento (OPP; 2015); así como también se ha registrado una leve baja en la proporción de personas que han ingresado al sistema penitenciario bajo el régimen de prisión preventiva (Ídem).

No parece haber dudas de que la creación de OSLA aparece, al menos, también como un producto de las recomendaciones mencionadas anteriormente con respecto a considerar con mayor frecuencia el recurso de las medidas alternativas a la privación de la libertad de las personas.

No obstante, y tal como afirma el dicho, “no todo lo que brilla es oro”, por ese motivo, es preciso hacer algunas menciones al estado del sistema penitenciario del país en general y respecto a las medidas alternativas en particular.

En primer lugar, cabe mencionar que si bien la tasa de hacinamiento ha disminuido, la población carcelaria ha ido en aumento paulatino en los últimos años; de acuerdo a datos presentados en el Informe Anual del año 2016 por parte del Comisionado Parlamentario Penitenciario, en febrero de 2017 la cifra de personas privadas de libertad constaba de unas 11.150 personas, establecen además que “según los datos actuales Uruguay tiene hoy un índice de prisonización de unos 315 presos cada 100.000 habitantes, estando entre los primeros 30 países con más presos del mundo.” (Comisionado Parlamentario; 2017: 11). Esta situación genera que los centros carcelarios se encuentren al borde de sus capacidades y no se torne posible alcanzar las metas de mejor acondicionamiento de los mismos.

Una manera de descongestionar los centros penitenciarios pasa por la aplicación de las medidas alternativas, pero no porque ello implique una manera de “vaciar” las cárceles sin que la persona que ha delinquido cumpla algún tipo de pena, sino porque puede que en muchos casos sea más conveniente la aplicación de dicha medida que estar tras las rejas, por ponerlo en palabras corrientes, no sólo porque se encuentran expuestas al riesgo de contagio con otras personas que han cometido delitos incluso más graves, sino también porque al cumplir una medida alternativa no se rompe con el círculo familiar o laboral, ya que esa persona continua rodeada de los

vínculos que aún la mantienen inserta en la sociedad y que si entrara a la cárcel no le serían tan fácil de recuperar luego.

Previamente en este trabajo, se mencionaba la opinión de Sanabria quien considera que la prisión desvincula a la persona de sus lazos familiares y de su entorno cotidiano y esto puede resultar perjudicial una vez que la misma sea liberada, ya que los lazos y vínculos que mantenía antes de entrar pueden verse afectados para mal. En esta línea, también es posible ubicar el planteo realizado por parte del Comisionado Parlamentario:

“...todo indica que somos uno de los países en el continente americano que más usa la cárcel como respuesta a la violencia social. (...) La prisión, cualquiera sea su modelo y características, implica siempre la violencia de la privación de libertad y ruptura con el mundo exterior, con consecuencias también violentas sobre el privado de libertad y su entorno, en particular allegados más cercanos, familia e hijos (separación, empobrecimiento, abandono, trauma). Una alta prisionización es también una inyección de violencia a la sociedad, retroalimentando el proceso: a más población presa, peores procesos de socialización e integración social. La consecuencia: más delitos.” (Comisionado Parlamentario; 2017: 11).

En cuanto al contagio criminológico, también son varios los puntos de vista expuestos en este trabajo y la opinión que prima es que las cárceles en última instancia pueden llegar a convertirse en una “escuela del crimen”, concepto destacado por Jones & Connelly.

Sumado a estos dos motivos anteriores, las medidas alternativas deberían verse como una opción atractiva, también por otro aspecto: su costo. Wood & Grasmick así como también el Departamento de Correcciones de Oregon de EE.UU., señalaron hace ya más de una década, que las medidas alternativas implican una mejor opción que la pena de cárcel, en parte porque implican un menor presupuesto para el sistema penitenciario. En Uruguay, este planteo es ilustrado por parte de la OPP, tal como se mencionara previamente, cuando aducen que el costo de una medida alternativa como lo es el arresto domiciliario, por ejemplo, implica un costo tres veces menor que si la persona ocupara una plaza en algún centro penitenciario. Este factor no es algo menor, y quienes más deberían tenerlo en cuenta son los dirigentes de los distintos partidos políticos, ya que de esta manera, estarían tomando acciones en torno al mejoramiento del sistema penitenciario, economizando, a su vez, el presupuesto que pueden llegar a destinar para dicha tarea.

Finalmente, las medidas alternativas deben verse también como un sustituto a la prisión preventiva, la cual también puede terminar representando un mal mayor para la persona que cometió un delito. Aunado a la opinión de los autores que se manifiestan en contra del abuso a la recurrencia de la prisión preventiva mencionados anteriormente en este trabajo (Cullen et al.,González et al.), se encuentra el planteo realizado por el Dr. Alberto Reyes – presidente de la Asociación de Magistrados del Uruguay – en la sesión de la Comisión Especial para el seguimiento de la situación carcelaria del día 27 de julio de 2017 (compuesta por miembros de la Asamblea General) en donde el mismo plantea lo siguiente: “...la cárcel es lo único que tiene prestigio como respuesta punitiva en nuestra cultura”<sup>16</sup>; a este planteo, se suma el de Aníbal Corti: “...las cárceles están cada vez más llenas, pero no por ello hay menos delito ni menos violencia. (...) En cualquier caso, dado que el resultado que estamos obteniendo es bastante menos que óptimo (...) podría pensarse que vale la pena estudiar la aplicación en el país de algunas de las formas de castigo penal alternativas a la prisión que ya existen en el mundo.” (Corti; 2015: 175); más adelante agrega una afirmación que resulta sumamente ilustrativa para la idea que se aborda en este punto: “La idea de que los delitos pueden ser castigados de otra manera que no sea con encierro y sufrimiento parece resultarle a la inmensa mayoría de los uruguayos una excentricidad nórdica.” (Ibídem: 176). Por último, el Comisionado Parlamentario se ha mostrado en concordancia con este planteo en distintas oportunidades. Una de ellas, también tuvo lugar en otra sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, llevada a cabo el día 13 de abril del año 2016, en donde Petit expresó “...a veces, uno se encuentra con personas privadas de libertad y se agarra de la cabeza porque no entiende cómo no existen otras alternativas de restauración, de justicia restaurativa u otro tipo de medidas que puedan funcionar. A veces digo que la cárcel está funcionando como un hospital que solo tiene CTI. Es como si uno fuera al hospital porque tiene gripe y le digan que tiene que entrar al CTI. Por ejemplo, se da el caso de un señor en el interior robó dos cajones de lechugas y fue preso.”<sup>17</sup> Esta alusión al CTI coincide con el planteo que realizan Cullen et al. en el que sugieren que sólo debería hospitalizarse a las personas que se encuentran en una situación grave. Con la prisión debería ocurrir lo mismo, sólo se debería recurrir a ella, en caso de que pueda

---

<sup>16</sup> Tomado de la versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Especial para el seguimiento de la situación carcelaria de la Asamblea General, correspondiente a la fecha 27/7/2017.

<sup>17</sup> Tomado de la versión taquigráfica de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, correspondiente a la fecha 13/4/2016.

quedar demostrado de que va a ser lo mejor en términos punitivos y de rehabilitación para la persona que cometió el delito; lo que sucede, es que este criterio parece no ser el aplicado en nuestro país. El Dr. Reyes “agrega más leña al fuego” sobre este asunto cuando expresa “Los jueces, en los casos de rapiña no se complican. El delito, así sea una rapiña muy menor, sin violencia, tiene el mínimo de penitenciaría, y no pueden analizar si el delincuente es primario, si tiene dieciocho años, si viene de un hogar desintegrado o si tiene problemas de adicción con las drogas. Cometió una rapiña. Punto. La ley soluciona el tema, el juez duerme tranquilo y lo procesa con prisión. Es horrible, pero así es como funciona.”<sup>18</sup> González et al., al igual que Reyes, señalan el “...carácter excesivamente restrictivo de sus requisitos legales [de la Ley N° 17.726]” (González et al.; 2015: 133). Lo cual deja planteada la interrogante de si sería viable modificar dicha Ley a modo de hacerla más flexible y de esta manera, que las medidas alternativas pudieran abarcar un número mayor de personas a las que se podrían aplicar.

Ha quedado demostrado en este trabajo, que aún persiste la oposición frente a las medidas alternativas. Principalmente por dos causas: la primera, es el escrutinio público que recae sobre los funcionarios del Poder Judicial. La opinión del fiscal Rodríguez demostraba que la voz de la opinión pública puede llegar a inclinar la balanza a favor de la pena de prisión, y se puede llegar a pensar que hoy en día, dados los niveles de percepción al respecto del crimen y violencia en nuestra sociedad, esta inclinación puede incluso acrecentarse. La segunda causa, responde a la percepción de jueces y fiscales respecto a la efectividad de las medidas alternativas, tanto en términos de rehabilitación como de cumplimiento de procesos, lo que involucra el desempeño de OSLA. La jueza adelantaba que ella es de considerar que hay algunas medidas alternativas que pueden llegar a rehabilitar a una persona que ha cometido un delito, pero hay otras que no; por otro lado, Sanabria indicaba que los jueces se muestran en muchas ocasiones reticentes a aplicar este tipo de medidas, pero a su vez, reconoce que esto se puede deber a que aún no se encuentran familiarizados con el trabajo de la Oficina. Los dos informes realizados por parte de la OPP recalcan esta última afirmación: como se mencionara anteriormente, el realizado en conjunto con la AGEV, arrojó que si bien hay un gran nivel de satisfacción hacia el trabajo de la Oficina, también existe desconfianza hacia la misma, ya que escasea la información respecto a su capacidad operativa; por otro lado, el realizado en conjunto con el MIDES, atribuye la escasa

---

<sup>18</sup> Tomado de la versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Especial para el seguimiento de la situación carcelaria de la Asamblea General, correspondiente a la fecha 27/7/2017.

recurrencia a las medidas alternativas, a la desconfianza de los jueces en la capacidad de rehabilitación que aportan estas medidas por un lado, y por otro, a las “...reservas sobre la capacidad del Ejecutivo de hacer un monitoreo efectivo de su cumplimiento” (OPP; 2015: 124).

La oposición a las medidas alternativas generadas a partir de las dos causas mencionadas, merecen distintas reflexiones. La segunda, y más repetitiva entre las referencias aquí citadas, es el hecho de que parecería ser que las medidas alternativas no están siendo aplicadas tanto como se recomienda, por falta de conocimiento o de confianza al respecto del trabajo de OSLA. En parte, esto podría solucionarse al brindar a dicha Oficina mayores recursos (materiales y humanos) tal como el Comisionado, su propio director y el Dr. Reyes – quien afirma que “Para que las medidas alternativas tengan aceptación ciudadana y buenos resultados es necesario que se cuente con un soporte material que pueda proporcionar asesoramiento al juez y realizar un adecuado seguimiento y contralor de la medida impuesta. (...) Sabemos que esta oficina [OSLA] tiene dificultades para el cumplimiento de sus tareas por la escasez de personal.”<sup>19</sup> – sugieren; así como también se necesita que haya distintas organizaciones (dentro y fuera del Estado), empresas privadas y/o fundaciones que colaboren y se comprometan con la misma, a modo de poder ampliar el abanico de programas, trabajos o convenios disponibles, y que se encuentren abiertas a trabajar con personas bajo un régimen de medidas alternativas, reforzando así el apoyo interinstitucional y la labor de la Oficina; de esta manera no sólo se estaría contribuyendo al cumplimiento de las medidas, sino también a que se genere en las personas la posibilidad de aprender, de sanar, de adquirir hábitos, costumbres, conocimientos que quizás nunca tuvieron la oportunidad de adquirir. Este complemento de rehabilitación resulta una parte fundamental de las medidas alternativas. El Comisionado opina al respecto:

“Por otro lado, es importante destacar el rol de la sociedad y los aportes que puede tener en la realización de las medidas alternativas. Es necesaria la apertura de las instituciones, de las organizaciones y de las empresas para colaborar en este tema desde distintos lugares. Del convencimiento de que estas medidas son un factor de integración y de disminución de la violencia institucional y social, depende que existan condiciones para incorporar personas a tareas comunitarias, el acompañamiento en temas educativos, capacitaciones laborales y otras medidas específicas que pueden surgir según las características de cada contexto.” (Comisionado Parlamentario; 2017: 56).

---

<sup>19</sup> Ídem.

Los tres entrevistados durante la pasantía también se pronunciaban a favor de estos programas cuando fueron consultados sobre qué aspectos se podrían mejorar con respecto a las medidas alternativas en general, coincidiendo los tres en que sería ideal que existieran programas de este tipo para complementar las medidas alternativas, entendiendo que resultan necesarios para que las personas se puedan rehabilitar, lo cual es algo que no se consigue presentándose en una seccional policial durante determinada cantidad de días, por más de que no recaiga en la persona una sentencia que implique la prisión.

Por otro lado, la Oficina debería poder comprometerse a mejorar sus registros y el modo en que elabora y difunde la información sobre los procesos y procedimientos que tienen lugar allí, a modo de hacer su gestión más transparente, y por ende, más accesible para los jueces y fiscales, de manera de reforzar o mejorar la opinión que los mismos tienen de OSLA a modo de volverlos más proclives a confiar en que se realizará un buen trabajo si se decide optar por una medida alternativa.

La primera, en cambio, es un tanto más preocupante y su solución no resulta tan evidente: el hecho de que un juez base su decisión sobre el tipo de pena teniendo en consideración la posible reacción por parte de la opinión pública, es algo que no debería suceder. Al contar sólo con la opinión de un fiscal, es imposible generalizar y decir que este es el común de las situaciones, pero de todos modos es algo que no deja de llamar la atención ya que esto estaría indicando que los jueces estarían desconsiderando el hacinamiento carcelario y la rehabilitación de las personas que han delinquido, frente a su reputación ante la sociedad.

Vinculado a este punto, la falta de estudios cuantitativos y cualitativos con respecto al tema de las medidas alternativas es otro aspecto que permanece en el “debe”. Por un lado, es necesario cumplir con la tarea de generar los registros – que forman parte del trabajo administrativo de los organismos como OSLA, por ejemplo –, a partir de los cuales se puedan generar estadísticas que contribuyan a reforzar la consideración de las medidas alternativas como una opción viable. Del mismo modo, resulta igual de importante contar con estudios posteriores al cumplimiento de una sentencia que permitan evaluar si la persona presenta signos de rehabilitación y si efectivamente la pena que se le aplicó fue la adecuada; así como también, y quizás más esencial aún, es importante que se realicen estudios de la persona previo a la decisión sobre el tipo de sentencia que va a recaer en la misma. De esta manera se podría realizar una gestión más eficaz; se podrían

llegar a reducir los tiempos del proceso – contribuyendo quizás a la disminución del número de personas que se encuentran bajo el régimen de prisión preventiva, y por tanto reduciendo en parte la población carcelaria - y se podrían contemplar las distintas opciones que pueden resultar viables para los distintos casos, siendo la aplicación de una medida alternativa una de ellas. No hay que olvidar, sin embargo, que a través del decreto que le da creación a dicha Oficina – específicamente en el Artículo N°2 –, se estipula que uno de los cometidos de la misma sea promover la actuación a través de un equipo multidisciplinario que permita realizar un abordaje integral al perfil de cada persona, que se realice un informe y que el mismo sea trasladado al juez para que lo pueda tener en consideración<sup>20</sup>; lo cual, refuerza la necesidad de que dicha Oficina cuente con el personal apropiado, para que, en caso de que el o la juez dispongan, se pueda elaborar un perfil de la persona que la asocie a un tipo de medida alternativa en particular.

El fiscal realizaba un planteo que resulta interesante y es el hecho de que para las personas que se encuentran ocupando un rol de juez o de fiscal, sería algo deseable que puedan ampararse en criterios válidos y que sean de fácil comprensión para la sociedad, a la hora en la que se le solicita a los mismos que den cuenta de por qué optaron por determinada sentencia; bajo esta línea de pensamiento, el poder contar con estudios previos sobre la persona, que dictaminen que para determinado caso sería deseable que cumpliera una medida alternativa en particular, dado su perfil, facilitaría la postura de los jueces y fiscales a la hora de poder justificar su elección por una medida de este tipo, recurriendo a criterios que parten de conceptos de disciplinas tales como la Psicología, el Trabajo Social, la Sociología, entre otras, y que pueden llegar a dificultar el trabajo de interpelación por parte de la opinión pública, o generar en la misma un sentido de tranquilidad – entendiendo que se actuó de determinada manera amparándose en criterios sólidos y no por decisiones arbitrarias -, dando así más tranquilidad a los funcionarios del Poder Judicial y evitar que sientan la presión de la sociedad en todo momento, lo que en última instancia podría llegar a afectar su desempeño como profesionales. De esta manera, podría verse beneficiado el recurso de las medidas alternativas y quizás el número de aplicaciones de las mismas se ampliaría.

Es necesario traer también a colación la gran diferencia que existe entre la capital y el resto del territorio nacional. Si hablamos de medidas alternativas en Montevideo y alrededores, hablamos

---

<sup>20</sup> Decreto N° 180/010.

de OSLA; pero si hablamos de medidas alternativas en el resto del país, no se tiene certeza sobre cómo operan las mismas, no se tienen registros más de los que existen en las jefaturas departamentales, y mucho menos se tiene conocimiento sobre si las personas que se encuentran cumpliendo las mismas tienen la posibilidad de asistir a algún programa de tipo educativo o laboral. Esta situación resulta realmente preocupante, ya que si bien es cierto que la mitad de la población uruguaya se encuentra radicada en la capital, no significa que en el resto del país no exista la necesidad de atender este tipo de situaciones. Si bien hay que destacar la creación del trabajo de OSLA y el impulso hacia el asunto en cuestión que la creación de dicha Oficina ha generado, hay que destacar también la enorme carencia que representa el hecho de que no se contemple por parte del Poder Ejecutivo, y por tanto, del Frente Amplio en su rol de partido de gobierno, la necesidad de crear una Oficina o un organismo u organismos que sean los encargados de gestionar el tipo de tareas que lleva a cabo OSLA para el interior del país. Esta carencia de cobertura nacional, resulta otro aspecto imprescindible sobre el cual se debería trabajar para que las medidas alternativas puedan tener un efecto de “despegue” dentro de lo que es el proceso penal, y ser consideradas cada vez más como una opción viable y sustitutiva de la prisión, garantizando la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del territorio nacional.

Finalmente, es preciso mencionar que el rol que las medidas alternativas ocupan en la consideración de los partidos políticos debe acrecentarse. Más aún, los partidos deberían caer en la cuenta de que, para hablar de reformas o mejoras en términos de seguridad pública, sí o sí hay que abordar el tema de la reforma o la mejora del sistema penitenciario. Promover penas más duras, tal como sugería el Partido Colorado con el proyecto de la baja de la edad de imputabilidad, no va a generar una diferencia significativa en términos de violencia y delitos, si las condiciones de reclusión o de aplicación de las penas tampoco cambian. Como se vio anteriormente, es una preocupación común a todos los partidos políticos que fueron mencionados, el hacinamiento carcelario; sin embargo, no se promueven o detallan acciones específicas por parte de todos ellos para poder combatirlo. Afirmar que el hacinamiento carcelario es una violación a los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad no va a hacer que mágicamente la situación mejore si no se toman acciones para hacerlo; construir nuevas cárceles es una manera de palearlo, pero es una solución temporal, que no mira hacia el largo plazo ni hace foco en la rehabilitación, pero que además implica grandes costos, los cuales

parece que tampoco están siendo destinados a la mejora del sistema penitenciario. Por este motivo, es que las medidas alternativas aparecen como la opción más atractiva frente a la problemática, no sólo en términos de palear el hacinamiento y de promover la rehabilitación de las mejoras, sino en términos monetarios también. El Frente Amplio a través de su programa de gobierno para las últimas elecciones se mostraba en concordancia con este planteo, sin embargo, podríamos atrevernos a decir que aún no se ha comprometido con parte del punteo que a este respecto realizaba en dicho documento y que fuera abordado más adelante en este trabajo:

- Fortalecimiento institucional dotando de recursos a las instituciones gubernamentales del sistema, responsables de la ejecución de las medidas alternativas
- Buscar mecanismos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil para su implementación.” (Frente Amplio; 2014: 135).

Aún resta para que termine el mandato presidencial de Tabaré Vázquez, y por ende, del Frente Amplio, pero sin dudas puede afirmarse que estas dos necesidades permanecen aún en el tintero al respecto del sistema penitenciario y de las medidas alternativas en particular.

A mí entender, este debería ser un tema prioritario para el gobierno, no sólo por la preocupación que prima en la sociedad respecto a la violencia y el crimen, sino porque es importante que el país logre efectivamente mejores condiciones en términos del respeto a los Derechos Humanos, también en consonancia con las Reglas de Tokio promovidas por parte de Naciones Unidas, así como también en términos de rehabilitación y posterior reinserción a la sociedad para las personas que han cometido delitos. Mientras se mantenga priorizando a la cárcel como medida punitiva por excelencia, lo único que se va a alcanzar es perpetuar el espiral de violencia y criminalidad, tal como el Comisionado Parlamentario sugiere: “Una alta prisionización es, además, una inyección de violencia a la sociedad, retroalimentando el proceso: a más población presa, peores procesos de socialización e integración social. La consecuencia: más delitos.” (Comisionado Parlamentario; 2017:7).

Del compromiso de los distintos actores involucrados en el sistema y el proceso (OSLA, Poder Judicial, partido de gobierno) es que depende el éxito de la promulgación de las medidas alternativas a la privación de libertad, y por tanto, de la mejora del sistema penitenciario y las condiciones de vida para aquellas personas que han infringido la ley.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Cáceres, P. 2016. Exposición realizada ante la Junta Departamental de Soriano. Disponible en: <http://www.agesor.com.uy/noticia.php?id=26996>

- Comisión Especial para el seguimiento de la situación carcelaria de la Asamblea General. 2017, Versión taquigráfica de la sesión del día 27/7/2017. Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas?Cpo\\_Codigo=All&Lgl\\_Nro=48&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2015&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2020&Cms\\_Codigo=1112&Dtb\\_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&Cuerpo=](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas?Cpo_Codigo=All&Lgl_Nro=48&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2015&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2020&Cms_Codigo=1112&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&Cuerpo=) - (consultada el 19/8/2017).

- Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes. 2016, Versión taquigráfica de la sesión del día 13/4/2016. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D20160413-0210-0469155862.HTML> - (consultada el 9/12/2017).

- Comisionado Parlamentario. 2007. “Informe Anual 2005-2006”. Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2005-2006.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=noFollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2005-2006.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=noFollow) - (consultada 20/10/2017)

- Comisionado Parlamentario. 2008. “Informe Anual 2007”. Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2007.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=noFollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2007.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=noFollow) - (consultada 20/10/2017)

- Comisionado Parlamentario. 2010. “Informe Anual 2009”. Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2009-01.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=noFollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe2009-01.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=noFollow) - (consultada 20/10/2017)

- Comisionado Parlamentario. 2013. “Informe Anual 2012”. Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe2012.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=noFollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe2012.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=noFollow) - (consultada 20/10/2017)

- Comisionado Parlamentario. 2014. “Informe Anual 2013”. Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%202013.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=noFollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%202013.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=noFollow) – (consultada 20/10/2017)
- Comisionado Parlamentario. 2017. “Informe Anual 2016”. Disponible en: [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%202016%20Final%20para%20web.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=noFollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%202016%20Final%20para%20web.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=noFollow) – (consultada 20/10/2017)
- Corti, A. 2015, “*La izquierda en el gobierno, el sentido común punitivo y una oportunidad perdida*” en SERPAJ “*Derechos humanos en el Uruguay*”. SERPAJ, Montevideo-Uruguay.
- Cullen, F. et al. 2011, “*Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science*”. The Prison Journal, SAGE. Estados Unidos.
- Dirección de Gestión y Evaluación – OPP. 2014, “*Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID). Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos – Seguridad Pública 2011-2013*”. Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay. p. 22-37
- Frente Amplio. 2008, “*Programa de Gobierno 2010-2015*”. Disponible en: <https://frenteampio.uy/files/Programa%202010-2015.pdf> - (consultada 5/11/2016)
- Frente Amplio. 2014, “*Bases Programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020*”. Disponible en: <https://frenteampio.uy/nuestra-voz/programa-de-gobierno-2015-2019> - (consultada 5/11/2016)
- Galain, P. 2014. “*Alternativas a los sistemas de encierro en Uruguay*”, disponible en: <http://olap.fder.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/alternativas-al-encierro.-pablo-galain-11.pdf> - (consultada 5/10/2016).
- Garcé, A. 2014. Entrevista realizada por parte de TNU en octubre de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=fg7fZWROVXc> (consultada 9/12/2017).
- Garcé, A. et al. 2017, “*Privación de Libertad y Reinserción Social en Uruguay*”. Ceres – CAF. Montevideo, Uruguay.

- Ginares, V. 2015, “*Fortalezas y debilidades en el sistema de medidas sustitutivas a la prisión preventiva*” en Bardazano, G. et al. (comp) “*Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*”. CSIC – Trilce. Montevideo, Uruguay. p. 155-180
- González, V. et al. 2015. “*Sistema penitenciario de Uruguay (1985-2014): cambios, continuidades y desafíos*” en Bardazano, G. et al. (comp.) et al. “*Discutir la cárcel, pensar la sociedad: contra el sentido común punitivo*”. CSIC – Trilce. Montevideo, Uruguay. p. 127-152
- Jones, C. 2014, “*Does Alternative Sentencing Reduce Recidivism? A Preliminary Analysis*”. Xavier University. Ohio, Estados Unidos.
- Jones, G. & Connelly, M. 2001, “*Prison vs. Alternative Sanctions: Trying to Compare Recidivism Rates*”. State Commission on Criminal Sentencing Policy. Maryland, Estados Unidos.
- Ley N° 17.684. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2363214.htm> - (consultada 28/10/2017)
- Ley N° 17.726. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp511486.htm> - (consultada 29/7/2016)
- Ley N° 17.897. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9872711.htm> - (consultada 20/10/2017)
- Nowak, M. 2009, “*Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”. Naciones Unidas. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-39-Add2\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-39-Add2_sp.pdf) - (consultada el 21/8/2017).
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en Uruguay - Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadisticas> - (consultada el 9/12/2017).
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. 2015 “*Reporte Uruguay 2015*”. MIDES – OPP. Montevideo, Uruguay.

- Oregon Department of Corrections. 2002, *“The Effectiveness of Community-Based Sanctions in Reducing Recidivism”*. Community Corrections Commission – Oregon Department of Correction. Oregon, Estados Unidos.
  
- Partido Colorado. 2009, *“Programa de Gobierno: Una nueva forma de pensar y hacer política con los principios y valores batllistas”*. Disponible en: <http://www.corteelectoral.gub.uy/proggob09/Programa de gobierno Partido Colorado 2009.pdf> - (consultada 5/11/2016)
  
- Partido Colorado. 2014, *“Plan Uruguay 2015-2020”*. Disponible en: [http://www.corteelectoral.gub.uy/ProgGob\\_2015\\_2020/Plan\\_Uruguay\\_2015\\_2020\\_Partido\\_Colorado.pdf](http://www.corteelectoral.gub.uy/ProgGob_2015_2020/Plan_Uruguay_2015_2020_Partido_Colorado.pdf) - (consultada 5/11/2016)
  
- Partido Independiente. 2009, *“Prioridades para un Uruguay más justo e integrado”*. Disponible en: <http://www.corteelectoral.gub.uy/proggob09/ProgramaPI.pdf> - (consultada 22/8/2016)
  
- Partido Independiente. 2014, *“El camino del PI. Transformar el crecimiento en desarrollo humano”*. Disponible en: [http://www.corteelectoral.gub.uy/ProgGob\\_2015\\_2020/Programa\\_PI.pdf](http://www.corteelectoral.gub.uy/ProgGob_2015_2020/Programa_PI.pdf) - (consultada 5/11/2016)
  
- Partido Nacional. 2009, *“Un país independiente, justo y próspero. Programa de Gobierno 2010-2015”* Disponible en: [http://www.espectador.com/documentos/programa\\_pn.pdf](http://www.espectador.com/documentos/programa_pn.pdf) - (consultada 5/11/2016)
  
- Partido Nacional. 2014, *“Programa de gobierno – Para el período 2015/2020”*. Disponible en: <http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/2-uncategorised/2104-programa-de-gobierno-del-partido-nacional-para-el-periodo-2015-2020> - (consultada 5/11/2016)
  
- Rojido, E. et al. 2016, *“Rehabilitacion e instituciones penitenciarias”* en Folle, M. y Vigna, A. (comp) *“Cárceles en el Uruguay en el siglo XXI”*. Universidad de la República, Montevideo-Uruguay.

- Unidad Popular. 2013, “Programa de la Unidad Popular lema Asamblea Popular aprobado por el 2° encuentro nacional de militantes”. Disponible en: <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,454,O,S,0>,

- Wood, P. & Grasmick, H. 1999, “Toward the development of punishment equivalencies: male and female inmates rate the severity of alternative sanctions compared to prison”. Justice Quarterly, Reino Unido.

### Páginas web

- <https://parlamento.gub.uy/cpp> - (consultada el: 23/7/2017)

- <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/45/110&Lang=S> – (consultada el 28/7/2017)

- <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/180-2010> - (consultada el 30/7/2017)

- <https://seguimientoelectoral2009icp.wordpress.com/category/elecciones-nacionales/partido-independiente/> - (consultada el 1/8/2017)

- [http://www.equipos.com.uy/archivos/novedades\\_261\\_137\\_Informe\\_LB\\_2016.pdf](http://www.equipos.com.uy/archivos/novedades_261_137_Informe_LB_2016.pdf) Latinobarómetro 2016, - (consultada el 21/08/2017)

- <https://parlamento.gub.uy/cpp/curriculum> - (consultada el 10/10/2017)

- <http://www.agesor.com.uy/noticia.php?id=26996> – (consultada el 10/12/2017)

- <https://www.unidadpopular.org.uy/single-post/2016/11/30/Documento-de-la-Unidad-Popular-sobre-violencia-social> - (consultada el 10/12/2017)

- <https://www.youtube.com/watch?v=fg7fZWROVXc> (consultada el 10/12/2017)

## **APARTADO ADMINISTRATIVO**

Lugar y fecha de la pasantía: Comisionado Parlamentario Penitenciario; setiembre 2016 – abril 2017

Tutor responsable en el organismo: Juan Miguel Petit a cargo, Santiago Sosa y Mariana Iglesias colaboradores.

Tutor responsable en Facultad de Ciencias Sociales: Nicolás Trajtenberg.

Temática: Las medidas alternativas a la prisión en Uruguay.

Experiencia: La experiencia vivida a través de la pasantía considero que fue enriquecedora por diversos motivos. En primer lugar, me permitió volver a ponerme en contacto con la disciplina y el ámbito académico a casi un año de haber culminado el cursado de todas las materias de la malla curricular; en segundo lugar, me permitió la posibilidad de aproximarme a un ámbito con el que no tenía vínculo y desconocía cómo operaba, y me permitió entender la magnitud de la importancia de la existencia de este tipo de organismos para el Estado; la pasantía, me brindó la posibilidad de probarme a mí misma como futura profesional de la disciplina, y gracias a ello pude “bajar a tierra” conocimientos y métodos adquiridos a lo largo de la carrera que quizás aún no había podido poner en práctica, como ser, aplicar el método cualitativo a través de una entrevista presencial. Por último, pero no menos importante, quiero destacar la buena disposición que percibí por parte de los integrantes del Comisionado en todo momento, su preocupación con respecto al desarrollo de la pasantía, y su interés en la misma, aún incluso luego de haber finalizado. Considero que el trabajo ha abierto algunas líneas de trabajo e interrogantes, que por cuestiones de tiempo no fue posible abordar ni extender (sobre todo las entrevistas realizadas, por más de que los insumos que aportaron resultaron sumamente interesantes, creo también que no es posible generalizar opiniones con sólo una “campana” de la historia), pero espero que un futuro pasante pueda llegar a abordar.

Observaciones: Considero que un posible aspecto a mejorar en la realización de las pasantías es el esquema de tiempos que se maneja en el lugar donde se realiza la misma, ya que si bien se pretende que la pasantía sea una práctica académica y no una práctica profesional, poder contar con un mayor grado de organización podría ser algo que contribuya a la agilidad del proceso así

como a la eficacia de los productos que de ella surjan; no sólo por el estudiante, para hacer que su experiencia sea más fructífera, sino también para la entidad u organismo que da acogida al mismo, en donde se destina tiempo de trabajo a brindar asistencia y guía al pasante que reciben. En mi experiencia personal, el trabajo de la pasantía no consistió en asistir al Comisionado determinadas veces por semana un determinado número de horas, y es entendible, dada la magnitud de trabajo que allí se maneja, pero quizás sí hubiese sido apropiado determinar una reunión por semana o cada 15 días de manera de dar continuidad al proceso, así como de aumentar los productos de la práctica. Por otro lado, tampoco participé de ninguno de los proyectos o actividades llevados a cabo por parte del Comisionado en su labor como tal, sino que se “armó” un área en la que yo pudiera trabajar y que fuera de utilidad para el Comisionado, pero entiendo que quizás la primera opción podría haber sido más fructífera para ambas partes.