



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología

**Informe Pasantía Licenciatura en Sociología**

**Registro de violencia institucional, tortura y malos  
tratos en las cárceles uruguayas**

**Florencia Chipolini Arbeleche**

Tutora académica: **Ana Vigna**

Referente del centro receptor: **Santiago Sosa**



**Ciencias Sociales**  
**Universidad de la República**  
URUGUAY



# REGISTRO DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL, TORTURA Y MALOS TRATOS EN LAS CÁRCELES URUGUAYAS

Informe final de pasantía de egreso  
en la Oficina del Comisionado  
Parlamentario Penitenciario

Licenciatura en Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República

Estudiante:  
**Florencia Chipolini Arbeleche**

Tutora académica:  
**Ana Vigna**

Referente del centro receptor:  
**Santiago Sosa**

**2022/2023**



# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>5</b>
1.1. Comisionado Parlamentario Penitenciario	5
1.2. Violencia institucional en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario (OCP)	6
1.2.1. Recorrido y seguimiento de las denuncias de VI en la OCP	10
<b>2. Plan de trabajo y actividades</b>	<b>12</b>
2.1. Revisión Bibliográfica	13
2.2. Trabajo crítico de herramientas de la OCP	14
2.2.1. Formulario de Violencia Institucional	14
2.2.2. Formulario de Testigos	15
2.2.3. Informe con Reserva de Identidad	15
2.2.4. Protocolo de actuación en casos de Violencia Institucional	15
2.3. Consolidación de un Registro de Violencia Institucional (RVI)	15
2.4. Análisis de la VI en base al RVI	17
<b>3. Productos resultantes</b>	<b>19</b>
3.1. Revisión Bibliográfica	19
3.1.1. Conceptos teóricos	19
3.1.2. Normas y protocolos	22
3.2. Tratamientos de la Violencia Institucional en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario	26
3.2.1. Protocolo de actuación en casos de Violencia Institucional	26
3.2.2. Formulario de VI / Formulario de Testigos / Informe con RI	27
3.2.3. Registro de Violencia Institucional (RVI)	33
3.3. Análisis sobre los datos de la base RVI	39
3.4. Reflexiones finales sobre las herramientas de la OCP	44
3.4.1. Criterios comunes y registro de la información en la OCP	44
3.4.2. Características del foco Violencia Institucional en la OCP	46
3.4.3. Subregistro de los casos	50
<b>4. Autoevaluación</b>	<b>53</b>

<b>5. Bibliografía</b>	<b>55</b>
<b>6. Diccionario de acrónimos</b>	<b>57</b>
<b>7. Anexos</b>	<b>58</b>
7.1. Ley N°17684	58
7.2. Plan de trabajo	64
7.3. Matriz de datos: Registro de Violencia Institucional (RVI)	69
7.4. Formulario de Violencia Institucional (versión propuesta)	70
7.5. Formulario de Testigos de VI	75
7.6. Guía de preguntas para entrevista con personal de salud del INR	76
7.7. Detalle de las variables del RVI	77
7.8. Tablas y gráficas de análisis de datos del RVI	80

# Introducción<sup>1</sup>

Este informe ha sido elaborado en el marco de la pasantía educativa de egreso de la Licenciatura en Sociología, realizada en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario (OCP) entre agosto del 2022 y enero del 2023.

## Comisionado Parlamentario Penitenciario

El Comisionado Parlamentario Penitenciario (CPP) es un organismo dependiente del Poder Legislativo, creado en 2003 bajo la Ley 17.684<sup>2</sup> con el cometido de rendirle cuentas y exigir el cumplimiento de las normativas supranacionales que refieren a los derechos de las personas privadas de su libertad en los centros de reclusión para personas adultas en Uruguay.

El Comisionado Parlamentario Penitenciario es un agente de derechos humanos para las situaciones de privación de libertad que realiza una tarea preventiva (detectando problemas, recorriendo y observando situaciones de riesgo para los derechos fundamentales), reactiva (planteando los temas relevados a las autoridades correspondientes, recibiendo y formulando denuncias, presentando recomendaciones y propuestas) y de promoción (generando conocimiento, sensibilización, educación en derechos humanos y judicializando los casos cuando la situación lo amerite —habeas corpus, acción de amparo, denuncia penal—). (Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe anual, 2021, p. 17)

Para alcanzar estos objetivos, la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario cuenta con el siguiente equipo de trabajo: nueve asesores técnicos especializados en variados rubros profesionales, que obran territorialmente en tareas de monitoreo y auditoría; una coordinación técnica y dos asistencias administrativas. Además, están quienes aportan al trabajo de la OCP de forma voluntaria (profesionales y estudiantes en tareas de extensión universitaria, como es el caso). El Comisionado Penitenciario también realiza trabajos en conjunto con organizaciones sociales, actores políticos y de la sociedad en general. En este caso, se destaca el necesario trabajo en contacto y colaboración permanente con la Institución Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo (INDDHH).

---

<sup>1</sup> Diccionario de acrónimos en pag. 57

<sup>2</sup> Ley completa en Anexos.

Desde el año 2021, la OCPP buscó intensificar el impacto en las diversas áreas de acción y lograr intervenciones más consistentes según menciona el Informe del año 2021 del CPP, por lo que hoy en día el equipo de trabajo se divide por áreas temáticas transversales, cada una de ellas con una coordinación técnica que se encargan de nuclear y organizar el trabajo. También se desprende del Informe Anual del 2021 que la oficina cuenta con otras áreas de trabajo: planificación, estadísticas y auditoría, tratamiento, legales, promoción, y área social. Según se explica, quienes trabajan en la OCPP en contacto con los centros penitenciarios se dividen por unidades, para así tener referentes que mantengan un conocimiento más profundo y contacto más estrecho con la dinámica de cada unidad en cada territorio del país.

## **Violencia institucional en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario (OCPP)**

Artículo 5, Declaración Universal de los Derechos Humanos:

*“Nadie será sometido a tortura ni a penas o trato cruel, inhumano o degradante”<sup>3</sup>*

Producto del convenio de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la OCPP, esta pasantía tuvo como objetivo principal aportar al fortalecimiento del monitoreo y registro de violencia institucional, torturas y malos tratos en las cárceles uruguayas que realiza la Oficina.

Para el desarrollo de este informe es necesario definir al comienzo el concepto de *Violencia Institucional* (de ahora en más VI) que trabaja la OCPP y cuál es la diferencia con lo que llamamos *trato cruel, inhumano o degradante*; además de la diferencia de ambos con el término *tortura*. Gran parte de las normativas y revisiones teóricas que se mencionarán a continuación hablan sobre estos términos y es imperioso reconocer a qué hacen referencia.

Comenzaré por exponer la diferencia conceptual entre los términos “trato cruel y tortura”<sup>4</sup>. Me basaré aquí en el Informe Especial 04 del Comisionado Parlamentario Penitenciario, elaborado en 2020 y titulado *Cárcel, dignidad y derechos humanos. Hacia una doctrina sobre el trato cruel, inhumano o degradante*. El informe toma principalmente los dichos del jurista Niguel

---

<sup>3</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948.

<sup>4</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas vota por consenso de todo el mundo la creación de la Convención contra la Tortura en 1984. Artículo 1, Convención contra la Tortura: “A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término ‘tortura’ todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido (...) No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a estas (...)”

Rodley<sup>5</sup>, el académico Manfred Nowak<sup>6</sup>, las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Corte Europea de Derechos Humanos, lo establecido en la Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura. Según concluye, la diferencia entre ambos conceptos no implica únicamente el incremento del dolor o las malas condiciones humanas de la tortura por sobre el trato cruel, sino que se funda en la intencionalidad con la que se desarrollen los actos. Sobre esto hay algunos matices: por un lado, Rodley afirma que “la tortura es siempre una forma agravada de trato cruel, inhumano o degradante” (Comisionado Parlamentario Penitenciario [CPP], 2020, p. 31) y desarrolla que el acto puede tomar dimensiones cada vez más graves que determinen qué tipo de violencia resulta: trato degradante, trato inhumano, agravamiento de trato inhumano con un propósito. Con el mismo criterio, la Comisión Europea de Derechos Humanos define el trato degradante como el límite más bajo para ser reconocido como un accionar ilegal. Por otro lado, M. Nowak supera la postura anterior, aportando que “el criterio de distinción entre tortura por un lado, y trato cruel, inhumano o degradante por el otro, es (...) no la severidad del dolor, sino la intención, el propósito y la falta de poder (indefensión) de la víctima” (Comisionado Penitenciario Parlamentario [CPP], 2020. p 32). A esta afirmación se acoplan la Convención contra la Tortura y la Corte Penal Internacional, además de organismos de monitoreo de derechos humanos.

Artículo 10, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

1. *Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*<sup>7</sup>

El Informe Especial del CPP previamente citado se pregunta: Las muy malas condiciones de vida carcelaria ¿son tortura? Las malas condiciones de vida carcelaria, ¿son trato cruel, inhumano o degradante? Se entiende que, de acuerdo a lo establecido por la Convención contra la Tortura, para ser tipificado como tal debe existir una intención explícita de generar daño. Según lo manifestado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en diagnóstico sobre la situación carcelaria de todo el mundo en 2010, son muchos los ejemplos de países con establecimientos penales en tan malas condiciones que pasan el límite de la dignidad humana.

---

<sup>5</sup> Nigel S. Rodley, *The treatment of prisoners under international law*, Oxford, 1999. Miembro del comité de Derechos Humanos de la ONU (entre 2001 y 2016).

<sup>6</sup> Manfred Nowak, “Prohibition of torture”, en *ALL Human Rights for All*, Viena Manual on Human Rights, 2012. Miembro de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (de 1986 a 1993). También Informador Especial de las Naciones Unidas sobre tortura (desde 2004 a 2010).

<sup>7</sup> En 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Cito parte de lo expuesto por el relator de Tortura de Naciones Unidas al Consejo de Derechos Humanos:

En cuanto están detrás de las rejas, los presos pierden la mayoría de sus derechos humanos y a veces son simplemente olvidados por el mundo exterior (...) Es la múltiple privación y no cumplimiento de estos derechos existenciales básicos, lo que alcanza a ser una práctica de trato inhumano o degradante. (Nowak, M, en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2010).

Desde una perspectiva política sobre la violación de DDHH la Asociación para la Prevención de la Tortura alega: “Es vital tener en mente que cuando se trabaja en el marco de los derechos humanos, por lo general no es necesario hacer una distinción entre los actos de tortura y otras formas de malos tratos porque ambos son absolutamente prohibidos por el derecho internacional” (APT: “Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura”, edición actualizada)<sup>8</sup>. Pero desde el punto de vista académico y a los fines sociológicos de trabajar con el término, es de concluir que la diferencia entre ambos términos responde a la intencionalidad con la que se consuman los actos. Es decir, según la gravedad, la responsabilidad de las entidades públicas de poder y la intención en que se manifiesten dichas condiciones de la vida en la cárcel, se podrá determinar si forma parte de actos tortuosos o trato cruel. Aquellos actos en los que exista una búsqueda comprobable de obtener rédito por infringir dolor estaremos ante casos de tortura, pero son los desenlaces sin tal intención que provocan algún tipo de daño al interno con los que trabajé en esta pasantía, aquellos casos que entran en la categoría trato cruel, inhumano o degradante.

Pero ¿por qué *violencia institucional*? Desde el 2015, la oficina del Comisionado incorporó el término *trato cruel* como categoría de trabajo para hacer alusión principalmente a las muy malas condiciones edilicias y a la insatisfacción de necesidades básicas de las personas privadas de su libertad. Aun así, surge la necesidad de expandir la dimensión del concepto para dejar en evidencia la falta de tratamiento apto para la rehabilitación social, que tiene como objetivo el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), por lo que se amplía la definición del término a *violencia institucional*. El Comisionado Juan Miguel Petit escribe en el Informe Especial ya mencionado: “La falta de tratamiento apto para la reinserción social - aunque estén presentes algunos elementos materiales básicos - significa una prisión sin objetivos, meramente custodial, punitiva, incapaz de generar rehabilitación y que por lo tanto es cruel, inhumana o degradante”

---

<sup>8</sup> APT: “Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura”, edición actualizada en Comisionado Penitenciario Parlamentario (2021) Informe Anual.

(Comisionado Parlamentario Penitenciario [CPP], 2020. p. 10). Para la OCPP entonces, la violencia institucional es “**uso de la violencia de manera ilegal sobre los privados de libertad**” (Comisionado Parlamentario Penitenciario [CPP], 2021, p. 129). En este mismo sentido, la OCPP trabaja para profundizar el análisis, nutrir los informes sobre esta problemática en las cárceles uruguayas y ejercer los Mecanismos de Prevención de la Tortura y el Trato Cruel, Inhumano o Degradante, al igual que el Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Uruguay, como estado Parte de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, firmó y aprobó una serie de acuerdos supranacionales sobre afirmaciones éticas, obligaciones como estado y pautas de tratamiento y prevención que son clave para comprender y enriquecer el trabajo, donde “demanda en el siglo XXI un sistema de privación de libertad que no devuelva violencia a la violencia (...)” (Comisionado Parlamentario Penitenciario [CPP], 2020. p 11).

La Oficina del Comisionado cuenta con algunas herramientas (sistemas de registros y acciones protocolizadas) para el tratamiento de los casos de violencia institucional que reciben:

- Registro de Planteos y Denuncias (RPD): sistema de registros digitalizado de planteos y denuncias que hacen las personas privadas de su libertad (en adelante PPL) a la OCPP.
- Protocolo de Violencia Institucional: documento donde se redactan los pasos a seguir y los criterios sobre cómo trabajar desde la OCPP las situaciones de VI.
- Formulario de Violencia Institucional: cuestionario guía que utilizan los y las asesoras al momento de entrevistarse con las víctimas de VI.
- Formulario de Testigos: formulario que estructura la entrevista a realizarle a aquellas personas que fueron testigo de algún caso de VI en que esté trabajando la OCPP.
- Denuncia Penal: el CPP según la ley de su creación, dentro de sus atribuciones se establece que puede realizar una denuncia penal cuando considere que existen delitos. Siendo entonces una de las herramientas disponibles para el tratamiento de tales casos.
- Visitas a las Unidades Penitenciarias de Uruguay: Los y las asesoras de la Oficina del Comisionado realizan visitas periódicas para monitorear la situación en que se encuentran las cárceles y para establecer una instancia más de acercamiento a la población carcelaria.
- Registro de Violencia Institucional (RVI): Base de datos donde se nuclea todos los casos de Violencia Institucional que recibió la OCPP desde el año 2018.
- Informes Especiales: Documentos que realiza la OCPP sobre diferentes preocupaciones con su debido análisis y sugerencia para el Parlamento.

Es importante destacar que a finales del 2022 se inició un trabajo clave para el tratamiento de la violencia institucional en los centros penitenciarios del país: Se busca consolidar un registro único de casos de tortura y malos tratos que sumará la información del Comisionado Penitenciario Parlamentario y la del Instituto Nacional de Derechos Humano y Defensoría del Pueblo respecto a casos registrados. Para lograr este objetivo es sustancial que la OCPP (quien cuenta con el mayor volumen de registros y una estructura de almacenamiento más terminada) presente la mejor versión posible del RVI.

## **Recorrido y seguimiento de las denuncias de VI en la OCPP**

La Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario tiene como función principal velar por los derechos de las personas privadas de su libertad (PPL) y presentar informes, realizar sugerencias y elaborar recomendaciones de políticas penitenciarias al Poder Legislativo sobre la situación de las unidades carcelarias del Uruguay. Sobre lo primero, la OCPP cumple un rol clave para dicho objetivo y es una suerte de puente entre las personas privadas de su libertad, sus entornos más cercanos y los procesos del “afuera”. Esta población se contacta con la oficina para realizar consultas, pero sobre todo para presentar denuncias y solicitar ayuda en dicho procedimiento. El tratamiento de cada denuncia o planteo que llega al Comisionado está acordado en el *Protocolo de actuación en casos de violencia institucional*, donde brevemente se plantea cuáles son los pasos a seguir que deben tener en cuenta los y las asesoras que estarán involucradas en dicho trabajo y algunas sugerencias para mejorar la calidad del mismo.

En primer lugar, todas las personas pueden realizar planteos y/o denuncias en este espacio ya que se trata de un organismo público. Pueden comunicarse con la oficina personas privadas de su libertad, sus abogados u otro participante del Sistema Judicial, familiares o allegados o cualquier otra persona o institución interesada. Las vías de comunicación posibles son presencialmente en la oficina, por teléfono, por mail, solicitando una entrevista en cualquier unidad penitenciaria y números de WhatsApp administrados por los y las asesoras. A su vez, los y las asesoras de la OCPP realizan periódicamente visitas a las Unidades para dar seguimiento al estado de situación de los centros de reclusión. Estas visitas se realizan con múltiples objetivos que abarcan todas las áreas temáticas que trabaja la oficina, uno de ellos es, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Violencia Institucional, realizar un sondeo sobre las condiciones de reclusión, según establecen las Normativas y Protocolos Internacionales<sup>9</sup>. Estas recorridas además cumplen con el objetivo de aportar una vía más de acercamiento a las PPL, quienes

---

<sup>9</sup> El Protocolo de Estambul, Reglas Mandela y sobre todo en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes

pueden allí extender sus planteos y denuncias. Me detendré aquí para resaltar que los y las presas suelen tener fácil acceso a cualquier representante del CPP. Resulta imprescindible para garantizar el pleno goce de tal herramienta que las PPL y la OCPP tengan una comunicación accesible y segura. También es habitual atender reclamos y denuncias que realizan familiares. Quienes atienden planteos y denuncias en la OCPP muchas veces cumplen la función de sostén y escucha para con esas personas también, y es importante tenerlo en cuenta a la hora de trabajar con las tareas que cumple la oficina en sus quehaceres cotidianos.

Luego de que la persona realiza la primera comunicación se inicia el trabajo. Si el planteo no lo realiza la víctima, lo primero que debe hacerse es buscar la comunicación más rápida y acorde con el interno o interna para corroborar los hechos y aportar mayores datos en caso de que los hubiera. Esta primera comunicación, y cada vez que se realiza un planteo o denuncia en el CPP debe registrarse en el sistema de fichaje electrónico llamado Registro de Planteos y Denuncias (RPD). Este sistema tiene como finalidad el registro de cada caso del que tome conocimiento la oficina donde se vieran (o sospeche) vulnerados los derechos de uno o más presos en Uruguay. Tienen acceso a él solamente quienes trabajan allí. Sobre esta plataforma, Muriel Taks, quien también fue pasante de Sociología en la Oficina del Comisionado, realizó aportes sustantivos para mejorar el RPD. Al momento de registrar el caso en el RPD, los y las asesoras deben colocar allí bajo qué foco temático está inscripto el mismo. El Comisionado divide los casos en varias temáticas, llamadas Focos, para poder diferenciar cómo actuar y qué protocolos seguir. Dentro de estos 19 focos, está en el que se centró el proceso de esta pasantía: Violencia Institucional.

Luego de completar todos los datos solicitados en el registro digital, y en el caso de que pertenezcan al foco Violencia Institucional, lo siguiente es concretar una entrevista presencial con la víctima. Dependiendo de cuán grave sea el caso, es la celeridad que se le da a la misma. En la entrevista se aplica el *Formulario de Violencia Institucional* y en caso de ser necesario también se aplicará el *Formulario de Testigo*. En toda entrevista de este tipo se debe completar el *Consentimiento Informado*, donde la víctima podrá decidir si prefiere que la información se trabaje bajo reserva de identidad, en cuyo caso se trabajará bajo el modelo de Informe con Reserva de Identidad.

Si la víctima expresa el deseo de realizar una denuncia penal, los y las asesoras que participaron de la entrevista le darán inicio a dicho proceso en conjunto con el equipo legal de la Oficina. Con toda la información que queda registrada en el Formulario de VI se redacta la denuncia adjuntando las pruebas correspondientes y se envía a Fiscalía. Es por esto que se resalta la

importancia de que el formulario sea completado correctamente. También se les solicita que, en caso de que aún existan pruebas físicas de las agresiones denunciadas, se tomen fotos. En caso de que la víctima no quiera realizar la denuncia penal, igualmente se registra la información que surge de la entrevista por los siguientes motivos: realizar un seguimiento a la causa, en la medida de lo posible solicitar soluciones a las autoridades correspondientes y mantener contacto con la víctima para acompañarla y resguardar su integridad. Por otro lado, es importante también mejorar la calidad de los registros de casos de violencia institucional para habilitar un análisis sociológico del fenómeno. Esta información es clave para la elaboración de sugerencias e informes al Parlamento, por lo que es fundamental contar con una base de datos sólida.

Mientras cada denuncia o planteo sigue su curso, existe un equipo de la oficina que se encargará de trasladar la información volcada en las fichas del RPD, los formularios de VI, formularios de testigos y, eventualmente, la redacción de denuncias e informes, a un registro unificado de casos de violencia institucional (RVI). Este *Registro de Violencia Institucional* es una matriz de datos donde se va alojando cada nuevo caso que llega a la oficina, que tiene como unidad de análisis el hecho de violencia institucional denunciado (pudiendo estarse desarrollado a través de más de un evento y con más de una ppl como víctima).

El área temática sobre violencia institucional está trabajando en consolidar las herramientas mencionadas para mejorar el seguimiento y tratamiento de cada caso y nutrir con mayor profundidad analítica los informes al Parlamento. De aquí que el propósito de realizar una pasantía en esta institución fue sumar al trabajo que viene realizando el equipo de la OCPP, siendo consecuente con la importancia de que la Universidad de la República se involucre directamente con las problemáticas de la sociedad, genere lazos de extensión académica y brinde sus herramientas en pos de una mejora en los mecanismos públicos.

## **Plan de trabajo y actividades<sup>10</sup>**

**Objetivo general:** Fortalecer el monitoreo y registro de violencia institucional, torturas y malos tratos en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario del Uruguay.

**Objetivos específicos:**

- Realizar un estudio crítico sobre los métodos de trabajo respecto a la violencia institucional en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

---

<sup>10</sup> El plan de trabajo elaborado como propuesta para la pasantía se encuentra adjunto en Anexos.

- Colaborar en la consolidación de un Registro de Violencia Institucional en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.
- Contribuir al análisis de violencia institucional en el sistema penitenciario en base al Registro de casos de violencia institucional.
- Desarrollar recomendaciones para fortalecer el monitoreo de violencia institucional en la Oficina del Comisionado Penitenciario Parlamentario.

El plan de trabajo se elaboró en conjunto con ambos tutores, Ana Vigna como tutora académica y Santiago Sosa como tutor de la institución receptora. Las tareas propuestas para consolidar dichos objetivos fueron divididas en cuatro secciones: revisión bibliográfica, consolidación de un registro de violencia institucional, trabajo crítico sobre las herramientas de la oficina del Comisionado y el análisis de la violencia institucional en base al registro unificado de casos; y por último elaborar recomendaciones a la OCPP. A continuación se precisará el recorrido de cada tarea establecida:

## **Revisión Bibliográfica**

La primera parte de la pasantía consistió en realizar una revisión bibliográfica sobre el tratamiento de la VI en centros penitenciarios. Indagué sobre aspectos teóricos de la violencia institucional como concepto y sobre el recorrido histórico del abordaje de los Derechos Humanos. Conceptos que desarrollaré más adelante en diálogo con el análisis y reflexiones que se desprenden de la práctica. También me interioricé en la bibliografía referida a protocolos y normativas nacionales e internacionales respecto a los Derechos Humanos, textos que funcionan como marco legal y ético para la toma de decisiones de la OCPP y que forman parte de un sistema universal de DDHH que responden a una sensibilidad especial ante las torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes que peligran la dignidad e integridad de las personas, con principal alerta en aquellas que se encuentran privadas de su libertad.

En esta instancia, también trabajé con documentos antecedentes de monitoreos de VI en cárceles de otros organismos que sirvieron como experiencia modelo para la OCPP. Principalmente, informes de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), un organismo público de carácter autónomo que depende del Poder Legislativo de la Provincia Federal en Argentina desde la aprobación de su Ley en 2003. Resulta un gran ejemplo para el caso del Comisionado en Uruguay porque tienen un funcionamiento institucional con características muy similares: ambos fueron creados con el objetivo de proteger los derechos de las personas privadas de libertad (PPL). La Procuración también se acopla a la Convención Nacional de Prevención de la Tortura y designa a este organismo como mecanismo de prevención de la tortura. Respecto al

trabajo de Violencia Institucional en cárceles, la PPN, tiene un gran acumulado de investigaciones, datos y diagnósticos que son clave para el trabajo del caso.

## **Trabajo crítico de herramientas de la OCPP<sup>11</sup>**

Las herramientas de la OCPP que se trabajan aquí fueron:

- Formulario de Violencia Institucional (FVI)
- Formulario de Testigos
- Informe con Reserva de Identidad
- Protocolo de Violencia Institucional

### **Formulario de Violencia Institucional**

El documento con el que más trabajé fue el Formulario de VI, porque se relacionaba directamente con el trabajo en la base de datos RVI. El orden y criterio de las preguntas que contiene el formulario resultaban claves para facilitar y maximizar la utilidad del RVI. Me centré puntualmente en dos aspectos para generar sugerencias al FVI: 1) La facilidad del uso del formulario como estructurante de la entrevista 2) La síntesis y coherencia de los datos allí solicitados para su mejor uso.

Para abordar las sugerencias sobre esta herramienta, se realizó una entrevista<sup>12</sup> a Mariana Iglesias, una de las asesoras de la OCPP encargada de aplicar el Formulario de violencia institucional; quien además se encarga de la actualización del RVI junto con Santiago Sosa. Se le consultó sobre cuáles eran según su óptica las dificultades y ventajas que tenía el formulario. El contenido que se desprende de este intercambio fue clave para realizar sugerencias de cambio al FVI, pero sobre todo me generó un nudo crítico<sup>13</sup> respecto al propósito para la OCPP tanto del Formulario VI como del Registro de Violencia Institucional: hasta entonces había trabajado la matriz de datos con el objetivo puesto en su utilidad a la hora de realizar un análisis sociológico, pero había descuidado su otro gran propósito que es centralizar la información para darle curso (denuncia, seguimiento, informe especial, etc) desde la OCPP a cada caso.

---

<sup>11</sup> Algunas de las herramientas aquí trabajadas no podrán ser anexadas al documento ya que se trata de información reservada para el uso de la Oficina del Comisionado, y por razones de seguridad y resguardo responsable de los datos, no deben ser publicadas. Es el caso del Protocolo (tanto la versión original como la propuesta) y del formulario de VI (en su versión original). Lo mismo sucede con la información específica sobre fechas y ubicación exacta de los casos denunciados (datos que fueron utilizados pero quitados de la versión pública de este informe). Los demás documentos se encuentran adjuntos en los Anexos.

<sup>12</sup> La entrevista se realizó a través de la plataforma Zoom el 21 de Marzo del 2023.

<sup>13</sup> “Entendiéndose por nudos críticos como aquel cambio cualitativo o cuantitativo que provoca una alteración significativa de las características en la definición de un problema explicado” (Robbins, S. 1996. Administración. Teoría y Práctica. Prentice-Hall, editorial Hispanoamericana S.A. México 600 pp.)

Luego de esta entrevista generé tres tipos de Formularios VI para presentarle a Santiago y así llegar al más adecuado: uno que se centraba en las categorías de análisis de Violencia Institucional; otro que trabajaba más en profundidad los detalles del relato que pudieran ser útiles para una denuncia penal o procedimiento institucional posterior; y el último que buscaba equilibrar los primeros dos, que fue el elegido. En el capítulo *Productos Resultantes* presentaré el desarrollo y resolución de este conflicto, pero a los fines de ilustrar las tareas que le dieron cuerpo a cada objetivo específico del plan de trabajo, resultaba importante puntualizar esa instancia.

### **Formulario de Testigos**

Sobre este documento no existió la necesidad de realizar ajustes. Es un Formulario corto que hace las preguntas precisas para completar el relato del caso. La única tarea que se llevó a cabo sobre este documento fue adaptarlo a un documento de Google Forms, adaptación que también fue realizada en el Formulario de Violencia Institucional.

### **Informe con Reserva de Identidad**

Surgieron muchas dudas respecto al funcionamiento de esta herramienta, y fue sobre el final de la pasantía que se redactaron algunas recomendaciones que serán desarrolladas más adelante, las cuales nacen de la experiencia de la Procuración Penitenciaria de la Nación y también del diálogo con Mariana Iglesias.

### **Protocolo de actuación en casos de Violencia Institucional**

Aquí también se realizó un análisis más crítico sobre el final, porque parte de las sugerencias a este documento responden a cambios que se dieron durante el período de la Pasantía<sup>14</sup>.

### **Consolidación de un Registro de Violencia Institucional (RVI)<sup>15</sup>**

La situación que se planteó al inicio de la pasantía sobre este punto fue que al haber tantas vías y formas de registrar las denuncias que llegan, la OCPP necesitaba organizar y unificar toda esa información para, no sólo ser de más fácil acceso y conservación, sino para desarrollar un adecuado e imprescindible análisis del caso, que servirá para nutrir los informes. Se tomó como fecha de inicio para el estudio de los casos el año 2018 (que fue cuando la OCPP empezó a

---

<sup>14</sup> Por ejemplo: el protocolo habla sobre el rol que podrían tener los trabajadores de la salud dentro del proceso de trabajo de la OCPP en la curso de una denuncias de Violencia Institucional, pero como en el momento en que fue escrito ese protocolo ese rol no existía, se trazaron otras formas. Ahora que sí existe ese rol, es necesario reescribir esa parte.

<sup>15</sup> Se adjunta en Anexos el esqueleto de la matriz de datos (sin los datos que la contienen) a modo ilustrativo.

trabajar más concretamente con este foco temático), y la matriz sobre la que trabajé fue una planilla Excel denominada RVI donde ya estaban reunidas varias denuncias.

Luego de terminar de comprender el tratamiento de las denuncias y su forma de registro, mediante muchas preguntas y permanente trabajo con Santiago, me dediqué a leer cada caso, clasificarlos y unificar aquellas denuncias que habían sido registradas en diferentes fuentes: Formularios de Violencia Institucional, Denuncias Penales formalizadas desde la OCPP e informes especiales realizados por el equipo del Comisionado<sup>16</sup>. Luego de algunas semanas de ese trabajo, abordé los casos que provenían del Registro de Planteos y Denuncias (RPD), el cual es la fuente más importante de alimentación al RVI.

El orden de la información y la limpieza de la base fue de las tareas que más tiempo llevó. La razón es que mientras se completaba la información y se discriminaba por categorías, surgían múltiples dificultades que presentaba la base, y por cada una se volvía necesario transparentar los criterios y resolver dudas, y como consecuencia se realizaba alguna modificación, que hacían revisar movimientos ya saldados. De igual forma, me permitió no solamente darle una lectura profunda a cada caso, sino problematizar desde múltiples aristas. En estas instancias se presentaban preguntas y posteriores reflexiones que iban haciendo al análisis de la problemática abordada.<sup>17</sup> Estos nudos que se presentaban a la hora de trabajar con el RVI generaron varios ajustes lógicos al formato de la matriz de datos, se eliminaron columnas, se unificaron datos y se crearon variables nuevas, con el objetivo de tener un análisis de los datos más ajustado a la realidad de los casos y también con la intención de ser más coherentes con el formato de entrevista que realizan los asesores, proceso en el cual profundizaré más adelante. Se pueden identificar dos grandes nudos que atravesaron este proceso: Trabajar sobre cuál y cómo medir la unidad de análisis del RVI, y cuáles serían los límites para determinar qué casos se caracterizan como violencia institucional y cuáles debían ser retirados del registro; problemáticas que se desarrollarán a lo largo de este informe.

---

<sup>16</sup> Estas fuentes de datos serán trabajadas más adelante en el capítulo sobre Productos Resultantes

<sup>17</sup> En este proceso, me parece importante comentar sobre la instancia donde cometí un error que obligó a revisar la información de casi la totalidad de los casos presentados en el año 2022: La matriz de datos RVI cuenta con una serie de columnas para colocar la ubicación de la PPL al momento de la entrevista, que puede variar respecto a la ubicación donde sucedieron los hechos que la misma denuncia. Este matiz en la información es clave para el posterior análisis y sobre todo para la redacción de una denuncia, por lo que es necesario que la información sea lo más precisa posible. Cuando comencé a llenar los casos faltantes a la matriz de datos (RVI), me guíé únicamente por la información que se desprendía del Formulario, y era esa misma la que luego traspalaba a la base. Pero con el tiempo, nos dimos cuenta de que había un diferencia de criterio de parte de quienes trabajaban con los formularios sobre qué información correspondía colocar allí, y al no haber chequeado la información, hubo que revisar y corregir los casos. Este error nos retrasó varios días de trabajo. Puedo rescatar positivamente de esta dificultad, que nos hizo trabajar en señalar mejor el Formulario sobre éste ítem y trabajar en esclarecer el criterio.

## **Análisis de la VI en base al RVI**

El trabajo de análisis de la violencia institucional como concepto se puede dividir en dos tipos: el análisis cuantitativo y el cualitativo.

### Análisis cuantitativo:

Respecto a esta tarea se presentaron quizás más dificultades de las esperadas. Las expectativas sobre el trabajo con el RVI era terminar de cargar todos los casos y sus detalles a la matriz de datos, ya pulida, y reservar la etapa final de la pasantía a su procesamiento y lectura. Como se mencionó anteriormente, las múltiples fuentes de información dificultaron la organización de esta matriz, y por ende, llevó más tiempo del previsto. No es posible realizar un análisis cuantitativo sin tener consolidada la base y sus variables<sup>18</sup>. Finalmente realicé el estudio con aquellas variables que lo permitían, concluyendo en un análisis descriptivo que debe ser leído con cautela debido a las limitaciones de la propia base, y que no permite generar conclusiones más allá de las particularidades de la muestra de 202 casos.<sup>19</sup>

### Análisis cualitativo:

El ejercicio de análisis cualitativo de la situación de violencia institucional sobre los casos que trabaja la OCPP, y puntualmente sobre el Registro de Violencia Institucional, se llevó a cabo durante gran parte de la experiencia académica, a través de los siguientes procesos:

1. Al momento de completar la base de datos, se tomó conocimiento en detalle de cada uno de los casi 250 casos de violencia institucional registrados en la Oficina<sup>20</sup>. En este caso, no sólo se le dio lectura al relato que se desprendía de cada una de las denuncias y planteos, sino que también se investigó su desenlace (en los casos que se tomaban medidas) y examinó su contenido con el fin de colocar cada detalle en la categoría correspondiente de la matriz de datos. Es decir, los casos fueron trabajados en profundidad en una búsqueda por unificar criterios de registro y lenguaje.
2. Se trabajó sobre las denuncias penales que daba a curso el Comisionado Penitenciario y los informes especiales que se redactan desde la Oficina para dar conocimiento sobre

---

<sup>18</sup> Variable: Cualidad o característica de un objeto (o evento) que contiene al menos dos atributos (categorías o valores) en los que puede clasificarse un objeto o evento determinado. (Cea D'Ancona, 1996).

<sup>19</sup> Tanto el proceso de trabajo con las variables como el análisis cuantitativo resultante quedará expuesto en el siguiente capítulo: B. PRODUCTOS RESULTANTES / Tratamiento de la VI en el OCPP y Análisis sobre los datos de la base RVI. El detalle metodológico de cada variable utilizada en la matriz de datos estará adjunto en los Anexos.

<sup>20</sup> Los casos que estaban filtrados en el Foco "Violencia Institucional" eran aproximadamente 250; luego de unificar y desestimar algunos casos de la base, cerró en febrero del 2023 con 212 casos, que iban desde el 2016 al 2022. En esta pasantía nos centramos en los casos registrados desde el 2018 (202 actualmente).

situaciones puntuales. Ambos tipos de documentos colaboraron en comprender desde otro punto de vista que no fuera únicamente el de las víctimas, el objeto de estudio.

3. El 28 de febrero acompañé una visita a la Unidad N°1 - Penal de Libertad, que realizaba la Oficina para llevar a cabo 6 entrevistas con internos. A esta instancia concurrí además la asesora Laura Cotelo y el asesor Santiago Sosa. Esta experiencia de observación participante fue clave para comprender el uso del Formulario VI, pero sobre todo para ponerle contexto a los relatos que hasta el momento sólo conocía a través de la lectura de los documentos.
4. De la experiencia anterior también fue importante el intercambio con la asesora Laura sobre el trabajo que realiza la OCPP y la violencia institucional como problemática social. Si bien no se le realizó una entrevista formal, se tomó como insumo ese intercambio para desarrollar algunas ideas que se ven reflejadas a lo largo de todo el informe. De la misma forma, fue de insumo la entrevista realizada a Mariana Iglesias. Y por último, el intercambio constante con el asesor y tutor, Santiago Sosa, fue una fuente fundamental de conocimiento y reflexión, tanto para aprender el funcionamiento interno de la Oficina y sus recursos, como para comprender el fenómeno sociológico que guía este informe.
5. Sobre el final del proceso de redacción del informe, surgió la necesidad de realizar una entrevista de guía con personal de la salud del INR, ya que a lo largo de la pasantía fue tomando dimensión la importancia de ese actor en el proceso de denuncia de casos de VI, por lo que era necesario resolver ciertas dudas del funcionamiento antes de redactar sugerencias al respecto. Fue una entrevista semi estructurada<sup>21</sup>, la cual se decidió no grabar ni colocar su nombre para cuidar la confianza y seguridad de la entrevistada.

A raíz de la lectura analítica que se desprende del relato de las víctimas sobre los hechos de VI, es de resaltar lo indispensable de generar una ruptura epistemológica sobre el lenguaje común, como propone Bourdieu (Bourdieu, 1973) . El autor plantea que el lenguaje común construye ideas y relaciones que permanecen en la sociedad, e incluso se escabullen en el lenguaje científico muchas veces, por lo que es necesario analizar y distanciarse de lo que dicen y cómo lo dicen. Y a su vez, distanciarme de mi propio lenguaje y preconcepto; para luego trabajar en la operacionalización de los conceptos de interés. (Karina Batthyány, Mariana Cabrera. 2011).

---

<sup>21</sup> El cuestionario guía de la entrevista será adjuntado en Anexos.

---

## Productos resultantes

A continuación se expondrán los productos resultantes de las tareas llevadas a cabo en la pasantía, con la intención de lograr el objetivo general propuesto: Fortalecer el monitoreo y registro de violencia institucional, torturas y malos tratos en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario del Uruguay.

## Revisión Bibliográfica

### Conceptos teóricos

Para profundizar el conocimiento en la teoría sobre *violencia institucional* me centré en tres lecturas que resultaron esenciales para comprender todo lo que este concepto puede reunir: “El concepto de violencia institucional: un enfoque desde la historia social del control y el castigo” de Pedro Oliver Olmo escrito en el año 2020, “Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central” de Marcela Perelman y Manuel Tufró del año 2017, y “La cárcel como instrumento de la violencia institucional” por Guillermo Orozco Pardo publicado en 1983. Elegí estos tres textos porque abordan la historia de la construcción del concepto y sus contradicciones. Pero sin dudas que gran parte de la base teórica sobre el castigo y lo penal la adquirí a lo largo de la carrera universitaria trabajando con los autores clásicos en la materia: Foucault<sup>22</sup>, Garland<sup>23</sup>, Bauman<sup>24</sup>, Wacquant<sup>25</sup>, Goffman<sup>26</sup>, etc, y las producciones académicas de la región.

A grandes rasgos podemos afirmar que la violencia institucional es literalmente: violencia que se aplica de parte de organismos del Estado a sujetos que están bajo su tutela. Pero, ¿Qué tipo de violencia? ¿Está dentro de los límites de lo legal? ¿Con qué propósito se aplica esa violencia? ¿Cuál es la responsabilidad del Estado sobre estos actos? ¿Es una acción estructural, organizada o son casos aislados? ¿Quiénes son las víctimas? ¿Y los victimarios? El término, así como su accionar, esconde múltiples perspectivas que varían según desde qué lugar se lo analice. Al decir de P. Oliver Olmo “ En cierto sentido, el concepto de violencia institucional no sólo sorteaba bien el riesgo de indefinición que apuntábamos al principio, sino que se dota de una evidente

---

<sup>22</sup> Foucault, M. (1975), *Vigilar y castigar*. Editorial Gallimard, Francia, Paris

<sup>23</sup> Garland, D. (2007), *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá.

<sup>24</sup> Bauman, Z., & Lyon, D. (2013), *Vigilancia líquida*, Paidós, Buenos Aires

<sup>25</sup> Wacquant, L. (2000), *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Buenos Aires.

<sup>26</sup> Goffman, E. (1987). *Internados*, Amarrutu Editores, Buenos Aires

concreción” (P. Oliver Olmo, 2020, pp. 124). Sería utópico intentar contestar todas esas preguntas en éste informe, pero sí se revisarán los conceptos fundamentales que sientan las bases teóricas para abordar la problemática que propone el objetivo principal de este trabajo con responsabilidad.

Pedro Oliver Olmos nos invita a pensar el concepto *violencia institucional* desde diferentes visiones que pueden entrar en contradicción y a su vez ensamblarse constantemente, posturas que llevan al lector a remarcar las múltiples formas que puede tomar este fenómeno; y por tanto lo difícil que resulta, no sólo establecer una definición universal, sino generar un juicio y control sobre el acto. El autor somete el concepto a diferentes entendimientos y según qué forma adquieran éstos es cómo definimos a la Violencia Institucional, entendimientos tales como: Cómo concebimos al estado y su consecuente uso de la fuerza y el castigo, la importancia de lo legítimo o no del acto de violencia que se comete desde la administración estatal y cómo se conjuga la Violencia Institucional con la idea de Control Social. Llegando a resolver que quizás el término signifique literalmente lo que sus palabras dicen: Instituciones que ejercen violencia contra personas bajo su cargo (sujetos institucionalizados). Luego el autor propone una versión más detallada de la definición donde agrega un componente clave, a mí entender, para la comprensión del mismo, “Doble dimensión de la violencia institucional: prácticas de violencia y condiciones de vida que violentan” (P. Oliver Olmo, 2020, pp. 120). Es decir, no sólo se trata de actos que violentan de forma directa, física y emocionalmente al interno, sino estructuras y disciplinas de la vida cotidiana que resultan violentas dentro de un marco institucional que de por sí ejerce control sobre la persona encerrada.

Asimismo el trabajo de M. Perelman y M. Tufro aborda el concepto enumerando nudos analíticos similares a los que plantea Oliver Olmos. Procederé a desarrollar los dos más importantes:

1) Existe un desafío central que comparten ambos escritos sobre juzgar un acto que es ilegal bajo acuerdos internacionales y repudiado moralmente en casos extremos, **cometido por el propio Estado**. Ambos inician este análisis realizando la distinción de cómo entendemos la violencia institucional bajo regímenes totalitarios o dictatoriales, y cómo la concebimos en gobiernos democráticos y legítimos. Según mi óptica, sin obviar la herencia de terror al abuso de las fuerzas estatales que nos dejó un siglo XX de gobiernos que recurrieron a la fuerza estatales como medio para la represión social, sería ingenuo no aceptar “los vicios” que aún permanecen en las formas del uso del monopolio de las fuerzas. Pero además, y de acuerdo con los autores citados, la violencia institucional a la que hoy hacemos referencia tiene lógicas propias que se

esconden, acomodan, y hasta son legitimadas en sus normativas, en los regímenes democráticos, porque justamente el Estado en su definición realiza un uso legítimo de la fuerza; y es el desafío de la teoría sociológica actual definirla en esas condiciones. Ambos trabajan la incidencia del estado desde dos enfoques diferentes: por un lado, Oliver Olmos habla de que no podemos cuestionar en este debate conceptual la naturaleza violenta y de control de la concepción misma del Estado porque estaríamos llevando la definición a extremos que no resolverán los problemas que de sus actos se desprenden. Es importante, nos dice el autor, no caer en la concepción weberiana de un Estado que clama la exclusividad de las fuerzas (violencia física) como un ejercicio más de normalidad gubernativa (Weber, 2012) porque nos llevaría a aceptar, sin más, lo estructural y dañino pero legal de su control social: “y alcanzaríamos la cima de los despropósitos si con esas carencias acudiéramos a investigar cualquier tipo de institución punitiva” (P. Oliver Olmo, 2020, pp. 121). De acá que nos horrorizamos con los casos extremos porque se desvían de las acciones cotidianas que nuestra moral tolera “Violencia institucional es un concepto crítico y polémico en sí mismo porque describe prácticas que chocan con buenos discursos” (P. Oliver Olmo, 2020, pp. 121).

M. Perelman y M. Tufro son autores argentinos y su análisis cuenta la historia de la importancia del concepto en la lucha de organizaciones pro derechos humanos en el país y cómo éste acompañó un proceso social de repudio a ciertas prácticas. Para ellos el nacimiento del término “violencia institucional” como es entendido hoy, cobra sentido para diferenciarlo con los actos violentos de parte del Estado en épocas de dictadura; urgía visibilizar las lógicas estructurales que conviven en democracia.

Poner luz sobre la responsabilidad estatal (como ocurre con la categoría de terrorismo de Estado) pero construyendo modos de sistematicidad que no señalaban la existencia de un plan centralizado, sino de prácticas, rutinas, normas, problemas de diseño institucional y otras condiciones necesarias para la reiteración de diferentes tipos de violaciones de los derechos humanos (M. Perelman y M. Tufro, 2017, p. 4)

De hecho, según los autores, Argentina es el único país que coloca la palabra “estructural” en sus leyes sobre violencia institucional.

Y aquí el segundo nudo analítico clave que quisiera resaltar:

2) El **carácter sistemático**/estructural del caso. Como se plantea en la cita anterior, Oliver Olmos apunta a no dejar que el concepto de violencia institucional sea comprendido solamente en aquellos casos que resultan extraordinarios, aquellos que irrumpen tanto con lo establecido

que despiertan el interés público, aquellos casos que hasta pueden llegar a ser repudiados y recordados, pero que no son los que describen la profundidad de la lógica del término en disputa. La violencia institucional habla también de aquellas conductas instaladas que violentan a las personas que tiene bajo su tutela, conductas que forman parte de un sistema que cala cotidianamente en la vida de los y las internas, en las instituciones totales (Goffman, 1994). En el mismo sentido Perelman y Tufró decían “Se manifiesta [la violencia institucional] en los casos más graves, más noticiables, hechos “extraordinarios” en términos de Tiscornia, pero se enraíza en las prácticas rutinarias, en el quehacer cotidiano de las agencias del sistema penal” (M. Perelman y M. Tufró, 2017, p. 6).

Para concluir este punto, es importante entonces, comprender la dimensión y relevancia teórica del debate conceptual sobre el fenómeno. Pero asimismo, resulta pertinente correr el foco del cuestionamiento a la legitimidad del uso de las fuerzas por parte del Estado para abordar los rasgos de la violencia institucional en este contexto. Retomando la noción weberiana sobre este dilema, desde una perspectiva diferente a la que plantea Oliver Olmos, el Estado por definición incluye el uso legítimo de la fuerza, y por lo tanto hay actos violentos que él mismo comete amparado en su legalidad, que están dentro del contrato social, constitucional. De acuerdo a este paradigma, este informe trabajará con el estudio de los casos que tienen que ver con la violencia que se ejerce por parte del Estado al margen de la legalidad. Sin desconocer, que la cárcel como instrumento de castigo, y el sistema penal en su totalidad, resultan esencialmente violentos.

## **Normas y protocolos**

### **Normativa**

*Art. 5 Declaración Universal de los DDHH:*

*“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”*

Uruguay se ajusta a un conjunto de normativas y protocolos internacionales que le dan el marco institucional al trabajo que realiza la OCPP. El accionar de este organismo se guía por este conjunto de normativas y vela por su cumplimiento en el sistema penal uruguayo. Aquellas más relevantes para el tratamiento de los Derechos Humanos, y puntualmente la violencia institucional serán presentadas a continuación en orden cronológico.

En el Informe Especial 04 de la OCPP titulado “Cárceles, dignidad y Derechos Humanos” del año 2020 se plantea que la II Guerra Mundial fue un antes y un después para la concepción de los Derechos Humanos. Luego de estos sucesos históricos que llevaron a las mayores expresiones de crueldad conocidas, surge la necesidad de acordar dos importantes herramientas

éticas y jurídicas en nombre de la dignidad humana: Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que son la piedra angular del sistema internacional de Derechos Humanos.

“Fueron normas sucesivas que hicieron de los derechos humanos una materia de incumbencia global, superando las barreras de la soberanía política de los países y la diversidad de ideologías, credos y culturas, colocando un tema como responsabilidad del hacer de todos.” (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2020. p 15).

Es en las Naciones Unidas en el año 1955 que nacen las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos “**Reglas Mandela**”. Estas reglas mínimas fueron de gran consenso a nivel universal y un farol ético y marco normativo de mucha importancia en lo que a Derechos Humanos y privación de libertad se refiere. De tal manera resultó imprescindible que a los 60 años de creada se realizara una revisión y actualización detallada de su contenido. El objetivo de estas reglas universales sigue siendo asegurar que las personas privadas de su libertad gocen de sus derechos humanos, y que las prisiones no sean agencias que perpetúan el trato cruel, inhumano y degradante. La dignidad humana sigue necesitando de un marco normativo potente que la salvaguarde. La comunidad internacional vuelve a apostar a los acuerdos de respeto a dichas normas y discute, junto con otros actores de la sociedad (organizaciones sociales, expertos y entidades académicas) los detalles de tal herramienta; pero preservando las bases de las Reglas Mínimas originales.

Dentro de este sistema universal de DDHH que responde a una sensibilidad y alerta especial ante la crueldad, se realiza el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en 1966, el cual trabaja puntualmente el tratamiento de la privación de libertad conteniendo en sus normativas la prohibición de la tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y exigiendo de las cárceles la reforma y readaptación social de los penados como única finalidad. En esa misma línea se inscribe el Pacto de San José de Costa Rica (1969), que reafirma esta misma noción de la dignidad humana.

El 10 de diciembre de 1984 se crea la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En los años 60 y 70 en el avance de los gobiernos totalitarios y dictatoriales en diversas regiones del mundo se comienza a masificar el uso de la tortura como mecanismo coercitivo y de control político de parte de las agencias de control estatales. Allí se identifica nuevamente la necesidad de las naciones de generar mecanismos que aseguren la dignidad humana, en este

caso contra la tortura (Informe Especial 04 CPP 2020 pg. 21). Al año siguiente, 1985, se aprueba en la Organización de Estados Americanos (OEA) la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, que define y reafirma su postura sobre tortura en América, teniendo como base lo contenido en la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas.

### **Protocolo de Estambul**

El Protocolo de Estambul es un documento creado en 2001 que busca nutrir de herramientas eficaces a los estados para analizar los casos de tortura y malos tratos de forma detallada y poder así comunicar los resultados a los órganos judiciales y cualquier otro órgano de investigación. Este protocolo, definido como Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes se organiza en Principios que detalla normas mínimas para una documentación eficaz sobre casos de tortura.

### **Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanas y Degradantes<sup>27</sup>**

Este documento busca a través de una serie de normas alcanzar los objetivos declarados en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanas y Degradantes. Guiar a las Naciones firmantes con medidas efectivas para aplicar los elementos aprobados en la Convención, trabajar en la prevención y proteger a las personas de la tortura y los tratos crueles.

Las prácticas podrían resumirse en: visitas a los centros donde se encuentran personas privadas de su libertad por parte de organismos internacionales y nacionales independientes, el trabajo con organismos del Mecanismo Nacional de Prevención, la creación de un Subcomité para la prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura que se basará en lo previsto en el Protocolo Facultativo.

Se acuerda dotar de herramientas jurídicas y derechos a los organismos anteriormente mencionados para que puedan realizar visitas y realizar consultas sobre en centros donde se encuentren personas en condición de privación de su libertad<sup>28</sup>.

En Uruguay bajo la Ley 17.684 quedan aprobados en 2003 y ratificados en 2005 con el Protocolo Facultativo los Mecanismos Nacionales de Prevención, los cuales funcionan bajo el

---

<sup>27</sup> “El objetivo del presente Protocolo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (Protocolo Facultativo de la CTOTPCID, Artículo 1. .2002)

<sup>28</sup> “por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.” Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanas y Degradantes.

ala de la Institución Nacional de Derecho Humanos y Defensoría del Pueblo, y también se dotó de todas las atribuciones típicas de estos mecanismos al Comisionado Parlamentario Penitenciario: independencia funcional, idoneidad técnica, visitas periódicas a centros carcelarios, recepción de denuncias y formulación de recomendaciones, acceso a toda la información relativa a las personas privadas de libertad, acceso a todas las cárceles y sus instalaciones.

El Comisionado Parlamentario Penitenciario aclaraba en su Informe Anual del año 2021:

Está totalmente claro que la ley que crea la Institución Nacional de Derechos Humanos establece que el mecanismo nacional de prevención de la tortura es una “función” de esa Institución, no siendo un organismo “per se”. Se sumó a la misma función que ya realizaba, en lo referido al ámbito de la ejecución penal, el Comisionado Parlamentario, incluyendo algunas dimensiones que este, fundamentalmente por razones operativas, no realizaba: infancia, comisarías, salud mental. (Informe Anual. 2021. Comisionado Parlamentario Penitenciario).

Para finalizar, también se tomaron en consideración algunos instrumentos desarrollados en el contexto regional para reflexionar críticamente sobre el caso uruguayo: Procuración Penitenciaria de la Nación (Provincia Federal - Argentina)<sup>29</sup> e Indicadores de Derechos Humanos (Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Es un organismo público de carácter autónomo que depende del Poder Legislativo de la Provincia Federal en Argentina desde la aprobación de su Ley en 2003. Resulta de un gran ejemplo y antecedente para el caso del Comisionado en Uruguay porque tienen un funcionamiento legal e institucional con características similares. Ambos creados con el mismo objetivo, proteger los derechos de las personas privadas de libertad. La Procuración también se acopla a la Convención Nacional de Prevención de la Tortura y designa a este organismo como mecanismo de prevención de la tortura.

<sup>30</sup> México, al igual que Uruguay, forma parte del sistema internacional de acuerdos y normas contra la tortura y tratos o penas crueles. En 2008 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos (ACNUDH), luego de aprobado en los tratados de Ginebra, incentiva la elaboración de un marco conceptual y metodológico con la intención de que los estados Partes trabajen los derechos humanos con un marco normativo confiable, sistemático y de fácil interpretación. En 2012 este mismo organismo publicó un documento más avanzado “Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación.” Dirigida la investigación por la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2017 crean una variedad de indicadores de DDHH para las personas privadas de su libertad.

## **Tratamientos de la Violencia Institucional en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario**

Siendo el objetivo específico que contempla esta parte:

- *Realizar un estudio crítico sobre los métodos de trabajo respecto a la Violencia Institucional (VI) en la OCPP,*

Procederé a describir los resultados de las actividades desarrolladas sobre las herramientas de la OCPP concernientes al tratamiento de la violencia institucional. Esta información estará dividida por herramienta, es decir:

- Protocolo de actuación en casos de Violencia Institucional
- Formulario de Violencia Institucional (FVI) / Informe con Reserva de Identidad (RVI) / Formulario de Testigos
- Registro de Violencia Institucional (RVI)

### **Protocolo de actuación en casos de Violencia Institucional**

Este protocolo es el documento que enumera los pasos que debe seguir la Oficina del Comisionado para el tratamiento de casos de Violencia Institucional. En este documento se detalla el funcionamiento esperado de las herramientas que se tienen a disposición para abordar estos casos:

- Recepción de la denuncia: Aquí trabaja el uso de la ficha electrónica y menciona el uso de los Formularios de VI.
- Atención de la denuncia recibida: Sobre cómo debe darse el contacto con las posibles víctimas y la visita a la unidad.
- Aplicación de formularios: Detalle del uso del Formulario de Violencia Institucional, el Formulario a Testigos y el Consentimiento Informado.
- Redacción y presentación de la denuncia: Quién y cómo debe darse inicio a la denuncia.
- Registro unificado de las situaciones de violencia institucional: De dónde se extrae la información base para el registro.
- Seguimiento de la denuncia: Brinda algunas estrategias para contemplar la seguridad del denunciante.

Sobre este documento no se trabajó en profundidad directamente, porque como se mencionaba anteriormente, es una guía que reúne y detalla todas las acciones a tomar durante el tratamiento de planteos y denuncias sobre VI. Sin embargo, se abordó por separado cada sección que menciona este protocolo. Realizando sugerencias, que serán mencionadas a lo largo de este

informe. De todas formas me gustaría detenerme en dos aspectos: el documento menciona en la primera página “Al no contar con médico en la oficina...” A principios del año 2023 se concretó un equipo médico que estará trabajando en asesorar a la Oficina del Comisionado, por lo que será necesario repensar algunas pautas del protocolo contemplando esta nueva área de trabajo. El rol que juega la asistencia médica en las unidades penitenciarias en Uruguay es un tema donde es necesario profundizar el trabajo.

El segundo aspecto trata sobre algunas modificaciones propuestas al formulario de VI que son desarrolladas en el capítulo siguiente. En ese documento se decidió eliminar un párrafo final que se presentaba en el formulario que se entendió no aportaba al mismo pero que sí eran aspectos importantes a resaltar en el Protocolo sobre la importancia de darle seguimiento a los casos que se presentan y registrarlos correctamente. Estos aspectos fueron redactados en un nuevo punto del protocolo (6).

## **Formulario de VI / Formulario de Testigos / Informe con RI**

### **FVI actual**

El Formulario de Violencia Institucional (FVI) de la oficina del Comisionado fue creado a mediados del año 2020 y comenzó a utilizarse formalmente en el año 2021. Desde entonces ha sufrido algunos ajustes para su mejor uso. Es un documento que se emplea a modo de guía en las entrevistas de planteos y denuncias sobre violencia institucional. La idea inicial es que la entrevista entre asesores/as y la víctima del caso se estructure con el FVI, por lo que quien aplica el cuestionario debería ir consultando cada aspecto enumerado en dicho documento y completando con la respuesta correspondiente. Pero este cuestionario representa una situación ideal, que no se ajusta perfectamente a la mayoría de las experiencias. Como todo documento universal, es necesario que presente la flexibilidad necesaria para adaptarse a la diversidad de situaciones posibles, pero sin perder su potencial como punto de apoyo y que habilite un registro sistemático de la información.

Luego de la lectura de más de 200 denuncias y tener un paneo sobre cuáles son las variables más importantes en los relatos, se realizó una revisión crítica sobre el Formulario de Violencia Institucional. Si la estructura del documento oculta o confunde ítems a identificar en cada entrevista, tendrá como resultado un RVI con información deficiente y sub utilizada. Efectivamente es lo que sucede en alguna medida: los datos de dicha base presentan dificultades para describir adecuadamente el fenómeno, y por lo tanto, resulta en datos de mala calidad. A su vez, en conversación con asesores de la OCPP, y con la aplicación de dicho formulario en el Penal de Libertad, se percibe que la realidad de la entrevista es mucho más compleja y no

permite la aplicación cabal del formulario. Se estima que hay algunas secciones que han sido utilizadas de diferentes formas, por haberse entendido diferente, por lo que se pudieron identificar algunos aspectos del documento deseables de corregir:

### 1. Recolección y registro de la información

Una vez recibida una denuncia, los asesores concurren al establecimiento de reclusión correspondiente, llevando el formulario impreso en papel y toman nota de forma escrita. Hay quienes llevan computadora y registran con el mismo formulario pero digital. Suelen ir solos/as a realizar las entrevistas, por lo que se dificulta poner especial atención en el relato al tiempo que realizan las preguntas, revisan otros documentos de interés y completan el formulario. Lógicamente la mayoría de las veces se logra registrar el relato de forma desordenada y resumida donde luego no se corrige la información por ítem. Esto hace que la información pueda ser confusa y que la tarea de trasladarla al RVI sea más tediosa.

En este sentido, existe un debate entre quienes se encargan de realizar este tipo de entrevistas en la OCPP sobre el grabar el audio de cada encuentro. Resultaría muy útil poder conservar todo el relato que se desprende de la entrevista, sin dejar de guiar las preguntas con el formulario, pero sin perder la atención registrando las respuestas, para luego de finalizada la misma desgrabar el audio y llenar el RVI. Pero, en el contexto en el que se da la entrevista, es claro que el sumar un archivo de audio puede generar reparos tanto para la privacidad y confianza de las PPL, como para la seguridad de los datos. Además del trabajo extra que significa la desgrabación.

### 2. Especificidad y cantidad de ítems

Otra dificultad que se presenta es sobre la especificidad y cantidad de preguntas / ítems que presenta el formulario. Este cuestionario no tiene la flexibilidad necesaria para la multiplicidad de variables que se puedan presentar en cada caso. Como es de esperar en este foco temático tan amplio y complejo, no siempre las respuestas se ajustan a la pregunta que se presenta, o no siempre está dado el espacio para colocar la información que se está relatando. Sucede por ejemplo, que en el caso de que la víctima plantee una serie de agresiones dadas en diferentes lugares, horarios y con distintos responsables, pero que refieren claramente al mismo caso, no existe el espacio para realizar esa aclaración.

### 3. Coherencia y orden de las preguntas

Otro punto a mejorar es el dilema sobre si el documento acompaña el relato natural de la denuncia o lo obstaculiza. En el mismo sentido de lo mencionado anteriormente, la sensibilidad

de la temática obliga a profundizar en el relato para comprender la situación de la mejor forma. No siempre los internos tienen los sucesos ordenados con claridad o presentan dificultades para expresar los detalles, esto hace que la entrevista fluctúa en la temporalidad y los ítems marcados, y que sea contraproducente acomodar la entrevista de acuerdo al orden lógico actual del formulario. Un ejemplo de la importancia de acompañar el relato es el de las preguntas 10 a la 14, que hacen referencia a posibles agresiones anteriores. Estas preguntas están ubicadas en la sección *B. Tipo de agresión*. Son preguntas muy sensibles y que pueden resultar demasiado profundas o comprometidas para plantearlas al inicio de la entrevista. Obligan además a romper con la temporalidad del relato, es decir, ir para atrás y para adelante en el tiempo y puede resultar más difícil de comprender o explicar lo sucedido de esta forma. Es por ello que resolvimos llevar esas preguntas en el nuevo formulario a la sección *D. Estrategias de Impunidad* que está sobre el final de la entrevista. En este escenario, con todo el contexto y sucesos ya relatados, permite que el entrevistado, con cierto grado de confianza generada, pueda responder esas preguntas más cómodamente, porque le requerirá de menores explicaciones.

#### 4. Ubicación del hecho

Esta sección quizás sea la que haya generado más confusión y problemas a la hora de sistematizar la información recabada: En la primer sección (A) que refiere a *Datos Personales de la/s víctima/s*, puntualmente en el ítem 4) se encuentra la siguiente planilla:

Unidad	Módulo/Piso	Sector	Celda

Este dato resulta de mayor importancia para la OCPP pues refiere a la ubicación del suceso, lo que luego permite identificar fácilmente las responsabilidades, posibles testigos y el contexto. Pero en el formulario no se aclara aquí si se trata de la ubicación de la PPL al momento de la entrevista o la ubicación de la PPL en el momento en que sucedió la agresión. También puede generar confusión sobre si es ahí donde debe colocarse el lugar exacto de la agresión. Por ejemplo: Si Juan, que se encontraba alojado en la celda 20 de la Unidad N°3, fue agredido en el patio de esa misma cárcel; pero luego de la agresión lo trasladan a la Unidad N°4, donde el CPP le realiza la entrevista ¿Qué ubicación tengo que colocar en el ítem 4? La respuesta correcta es

que allí habría que colocar la ubicación (celda 20 de la Unidad N°3) y más adelante, en la sección (B) *Tipo de Agresión*, la pregunta 6 apunta a describir las circunstancias de la agresión, y es aquí que se espera se coloquen los detalles de lugar y momento de la agresión (patio de la Unidad N°3).

#### 5. Resaltar ítems (intervención médica)

Trabajamos con algunas preguntas que entendíamos importantes pero que se perdían en el formulario por estar mal ubicadas. Es el caso, por ejemplo, de la pregunta 28) *¿Hubo atención médica? SI - NO - No era necesario*. Este dato sobre la atención médica quedaba ubicado en la sección E. *Posibilidad de denunciar y pruebas*, por lo que cuando el entrevistado no pretendía realizar la denuncia esa pregunta quedaba luego de varias preguntas que no corresponden, sin ninguna distinción. La instancia de atención del servicio de salud es un momento clave para comprender y dar pruebas de los hechos en este contexto, por lo que la respuesta a esta pregunta y las siguientes que detallan la asistencia no deben obviarse. Esta deficiencia fue notoria al momento de trabajar con el RVI, filtrar las respuestas a esa pregunta y encontrar con que casi no había datos, pero al leer los relatos extensos, en bruto, de las entrevistas sí formaba parte de los acontecimientos. Lo que se hizo al respecto fue llevar las preguntas sobre intervención médica a una nueva sección titulada C. *Atención e intervención de la Institución*, que va ubicada luego de la sección B. *Detalles de la agresión*, por lo que forma parte de la historia del altercado y acompaña la temporalidad.

#### **Propuesta de nuevo FVI**

Es con estos elementos que se fueron mencionado que se diagramó, en conjunto con Santiago, una propuesta de documento. El formulario resultante es un equilibrio entre dos modelos ideales, tal como fue expuesto en el capítulo de Plan de trabajo, la propuesta del nuevo Formulario de Violencia Institucional busca adaptarse tanto a su función de recolección de datos para el análisis sociológico de la problemática<sup>31</sup>, como el tomar conocimiento de los hechos ocurridos y darle el tratamiento que corresponda<sup>32</sup>. Finalmente se cierra la propuesta del nuevo FVI con algunas preguntas de menos, aclaraciones necesarias en algunos ítems para evitar

---

<sup>31</sup> Con esta funcionalidad, el mejor modelo de formulario era aquel que no reparaba en detalles “administrativos” y formalidades de cada caso individual (como por ejemplo, si son lesiones visibles, el nombre de cada testigo, etc). Un modelo que daba mayor lugar al relato sin interrumpirlo con muchos ítems a contestar. Un modelo menos pretencioso, menos preguntas, secciones separadas sobre *¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Quién?*

<sup>32</sup> Aquí se necesita que cada ítem se aborde con la mayor exactitud y que no quede ningún dato sin completar. Todas aquellas preguntas que al modelo ideal anterior le sobaban, resultan claves para este propósito. Cada sección detallada corresponde a insumos diferentes que adjuntar en una presunta denuncia.

confusiones y, sobre todo, una reorganización del orden de las secciones. El formulario quedaría estructurado de la siguiente manera<sup>33</sup>:

- A. Datos personales de la/s víctima/s*
- B. Detalles de la agresión*
- C. Atención e intervención de la Institución*
- D. Definición de victimarios*
- E. Estrategia de Impunidad*
- F. Posibilidad de denunciar y pruebas*
- G. Responsabilidad institucional*
- H. Observaciones finales*

### **Sección “acciones de la Oficina del Comisionado”**

En el documento original, luego de las *observaciones finales*, tenía una sección extra referida a *Acciones de la Oficina del Comisionado*, esta parte pretendía dejar registro sobre el estado y actualización de cada caso, es decir, a qué acciones ya dieron curso y cuales aún están pendientes. Lo que sucedía con esta sección es que nunca era completada en la instancia de entrevista, por lo que desde la oficina se entendió que quizás no era necesario tener este apartado en este formulario, pero que definitivamente es una información que no puede ser atenuada. Cada asesor debe notificar en la ficha o RVI en qué situación está cada denuncia, para así no superponer o perder información valiosa. La resolución al respecto fue quitar esta sección del formulario y ponerlo con mayor énfasis en el protocolo de violencia institucional.

### **Casos con reserva de identidad**

Por último, se realizó la sugerencia de añadir al formulario la aclaración sobre si es un caso con Reserva de Identidad (RI) o no. En la primera sección *A. Datos personales de la/s víctima/s* se agregó la pregunta 7) *¿Datos con Reserva de Identidad?* Por entenderse importante que en los primeros datos del caso se encontrará la información sobre el carácter de los mismos, para que no sólo lo supiera quien realiza la entrevista, sino también otras personas que trabajen con el documento. Hay víctimas que por razones de desconfianza, inseguridad y miedo eligen comunicar lo sucedido pero con la promesa de que sus datos no serán compartidos, y es responsabilidad del CPP cuidar las historias y velar por las elecciones de las personas privadas de su libertad. Sobre esto, se entiende importante además, que en la OCPP se trabaje en refinar los procedimientos sobre el manejo de la privacidad de las PPL. Sobre todo, con la posibilidad de que se genere un registro único de casos en conjunto con el INDDHH, como fue mencionado

---

<sup>33</sup> La versión propuesta se encuentra adjunta en los Anexos.

anteriormente. A medida que la información se procesa por más personas, y bajo diferentes mandatos, se hace más importante que los procedimientos sean claros y cuidadosos.

Al respecto se propone la siguiente sugerencia: además de la posibilidad de realizar la denuncia en el Formulario de VI o realizarla bajo la Reserva de Identidad, debería contemplarse una tercera opción que responda a aquellas personas que quieren dejar registrado su caso de agresión pero sin que figure en ningún lugar sus datos, es decir, que los relatos no estén identificados por nadie. Este caso no procedería en una denuncia penal ni tendría la posibilidad de quedar registrado en el historial de la víctima, pero sí tendría el objetivo de reunir aquellos relatos que no se animan a denunciar, más son importantes tenerlos presente en los análisis e informes de tal problemática social. Este tipo de proceso está ya contemplado en el protocolo de actuación en casos de violencia institucional de la OCPP en la sección *3. Aplicación de formularios*, donde en el final dice lo siguiente, y cito “TENER EN CUENTA: Si la persona no quiere firmar por ninguna de las dos opciones se podría registrar igual y tratar esa información con extrema reserva y usarla para nuestro registro de información y análisis del tema”. Por lo que se sugiere generar un tercer tipo de formulario anónimo donde quede registro del suceso denunciado, junto con algunos datos básicos (cantidad de víctimas, identificación de agresores, contexto /circunstancias del hecho, armas y lesiones generadas, algún otro dato que resulte de interés que no comprometa el anonimato del caso).

### **Digitalización del Formulario**

Otra tarea que se generó fue la de adecuar el formulario, que se encontraba en formato documento Word, a un Google Form. La intención aquí fue facilitar el llenado del formulario de forma digital para quienes prefieren utilizar una computadora o Tablet, evitando reimprimir cada vez el documento en papel, y escribir a mano las respuestas. Este Google Form es una réplica del formulario. Cada entrada se va guardando en la nube automáticamente, con la seguridad de no perder la información. Otra facilidad que tiene realizar el formulario digitalmente es que luego resulta más sencillo copiar los datos al RVI, y también compartirlos con otras personas del equipo.

### **Formulario de Testigos**

Otra herramienta que utiliza la Oficina del Comisionado es el Formulario de Testigos, se aplica cuando el denunciante manifiesta tener testigos del caso. El documento tiene muy pocas preguntas que buscan recoger el testimonio y recopilar datos de interés para esclarecer los sucesos. Sobre este formulario también se generó un Google Form, que contiene las mismas características antes mencionadas.

Existe un asunto a resolver sobre los formularios de testigos y es la forma de identificar cada caso. Es decir, al completar cada documento de testigo, es necesario aclarar en el inicio del mismo a qué caso hace referencia; aquí la cuestión es que los casos hasta el momento no tienen una forma de ser identificados sin tener que aludir a alguna referencia particular (nombre de la víctima, lugar ocurrido, fecha, etc). La dificultad que tiene identificarlos con estas características es que, por ejemplo, utilizando sólo el nombre de la víctima no sería suficiente porque pueden haber más de un caso con la misma persona agredida; lo mismo con el lugar y la fecha. Por lo que, el tutor de la institución mencionaba que se está pensando en generar un código numérico único y fácilmente atribuible a cada caso. Este código no está aún en uso, por lo que provisoriamente se utilizará el nombre de la víctima y fecha exacta del suceso. Aquí la sugerencia que se realiza es que este código entre en funcionamiento, ya que se trata de un procedimiento bastante necesario y que seguro colabore con una mayor organización de la documentación existente.

### **Registro de Violencia Institucional (RVI)**

Como se mencionó anteriormente en el desarrollo del plan de trabajo y las actividades realizadas, mi principal tarea aquí era reunir todos los casos de violencia institucional en un único registro con iguales criterios. En la oficina venían trabajando con una tabla Excel nombrada Registros de Violencia Institucional donde tenían allí algunas denuncias cargadas, con el mismo objetivo. Por lo que el trabajo sería entonces utilizar ese documento como base, terminar de completar la información que estaba en la base y realizar sugerencias de mejora a la misma.

Durante el trabajo con el RVI se identificaron algunos obstáculos que presentaba la matriz de datos que debían ser resueltos para lograr una más eficiente unificación de la información y que la herramienta logre su objetivo. Se procede a puntualizar cada uno de los obstáculos y cuál fue su desenlace:

#### **Diferentes orígenes de datos**

Tal como ya fue descrito, la oficina cuenta con varias herramientas para trabajar la información de sus casos. Dependiendo de las características y procesos en los que se enmarque es cuál de ellos se usará. El resultado final de esta multiplicidad es que la base de datos de RVI puede y debe nutrirse de información de los siguientes orígenes<sup>34</sup>:

---

<sup>34</sup> Fuimos resolviendo este conflicto de la siguiente forma: por cada documento que tomaba, en primer lugar verificaba si estaba ya inscrito en el RVI. Si no estaba lo incluía; en caso de sí estar, entonces me correspondía chequear que la información fuera la correcta y si tenía algún dato adicional de otra fuente que podría incluir o utilizar para esclarecer algún punto. Este mismo procedimiento lo llevé a cabo con cada documento que analicé de

- **RPD**<sup>35</sup>, esta es la fuente más importante. Idealmente el RPD debería tener toda la información que tiene la oficina respecto de los planteos y denuncias relativos a la situación de la población privada de libertad, o al menos la información básica de cada uno de los casos que llegan. La realidad es que pueden escaparse algunos casos en donde no se utilizó esta herramienta y se optó por registrar el caso de otra forma. Esto sucede sobre todo para casos más antiguos. O puede suceder que en el RPD se inscriban las primeras comunicaciones con las víctimas (o sus allegados), pero luego no se registren los avances que tuvo el caso u otra información relevante, por lo que, para el RVI, es necesario completar la información usando otras fuentes.
- **Formulario de Violencia Institucional.** Aquí suele estar el grueso de la información en los casos donde se utilizó este formulario, aquí se pueden encontrar los relatos extensos y casi textuales de lo que sucedió. Es la información en crudo que se desprende de la entrevista con la víctima, sin analizar y, como tal, puede estar desordenada. Sobre las limitaciones y bondades del uso del FVI ya se centró la sección anterior, pero es aquí donde se materializan algunas de ellas. Dos de las mayores limitantes que tuvo el FVI como fuente de información para el RVI fueron: por un lado el desorden y, algunas veces, la incomprensible información. Y por el otro, que la gran mayoría fueron completados en papel, lo cual sumaba una tarea que era la de transcribirlo digitalmente.
- **Denuncias Penales.** También fue útil para completar información de cada caso la carpeta donde se guardaban en papel las denuncias penales que presentaba el CPP.
- **Informes especiales del CPP.** Por último, fueron insumo también algunos informes realizados por la Oficina del Comisionado que detallan lo sucedido en casos particulares.

A medida que se completaba la base de datos con todos los casos y se verificaba la información de los que ya estaban ingresados, iban surgiendo los demás obstáculos identificados que tienen que ver más con la estructura lógica de la matriz de datos, los cuales se exponen a continuación.

---

cualquiera de las cuatro fuentes mencionadas. Por último incorporamos el RPD: se descargó la base de datos con el filtro del foco en Violencia Institucional, y con ello se comenzó a pasar cada caso que no estuviera en el RVI o reforzar la información.

<sup>35</sup> Al momento de pasar la información con el filtro del Foco se asumió un margen de error, ya que cabía la posibilidad de que hubiera alguna denuncia que refería a Violencia Institucional pero con el Foco puesto en otra temática y por ende nos lo perderíamos. Pero la tarea de revisar cada planteo realizado desde el año 2018 era muy extensa y estaba fuera de las posibilidades.

## Orden de los ítems

Lo primero que se hizo con la estructura de la matriz fue agrupar las variables (dispuestas en columnas) por sección. Había ítems que parecían estar mal ubicados en el desarrollo de la planilla. Y también sucedía que el orden de las columnas no acompañaba el orden lógico del relato, ni siquiera se asemejaba al orden de las preguntas que se presentaban en el Formulario de VI, lo que generaba dificultades y contratiempos en el llenado de la información. Se identificó por colores cada sección (temática) para que resulte más fácil a la lectura.

## Agregado de variables

Cada variable es el resultado empírico (proceso de operacionalización del concepto, explicado anteriormente) de un concepto. El ejercicio mayor fue que cada una de ellas cumpliera con los requisitos metodológicos para lograr un correcto sistema de categorías: Exhaustividad, exclusividad y precisión<sup>36</sup>. En los Anexos colocaré la descripción de cada uno de los tipos de variables mencionados y el detalle de a qué tipo corresponde cada una de las variables utilizadas aquí.

A continuación detallaré las modificaciones de la planilla y, en los casos que corresponda, comentaré el sentido de cada agregado<sup>37</sup>. La planilla quedó resuelta de la siguiente manera:

## Datos sobre la denuncia

Año	Fecha del hecho	Notas Fecha	Origen del registro	Nº Ficha RPD (Comisionado Parlamentario)	Quién realiza la denuncia (planteo inicial)	Tipo de caso	Asesor/a interviniente	Otros/as asesores/as
-----	-----------------	-------------	---------------------	--	---	--------------	------------------------	----------------------

*Año*- Fue agregado al principio para facilitar la búsqueda.

*Origen del registro*- esta columna inicialmente se agregó para tener un registro de dónde estaba obteniendo la información. Pero después resultó importante que esa información esté disponible siempre para informar de qué origen de dato se nutre cada caso, teniendo en cuenta uno de los obstáculos identificados más arriba sobre la multiplicidad de fuentes de información.

*Quién realiza la denuncia*- Aquí la idea es anotar si el planteo lo realiza la o el mismo interno, o si lo hizo algún familiar,allegado, abogado o institución.

<sup>36</sup> Exhaustividad: Busca comprender la mayor cantidad de atributos posible de tal forma que no quede ninguna observación sin poder clasificar. Exclusividad: Los distintos atributos que componen la variable deben ser mutuamente excluyentes; cada observación sólo puede ser clasificada en términos de un único atributo. Precisión: Realizar el mayor número de distinciones posibles para alcanzar la exactitud. (Batthyány, Karina. Cabrera, Mariana. 2011. Manuel Metodología de la Investigación).

<sup>37</sup> Estos agregados se presentan de un tono más oscuro para identificarlos, respetando la paleta de color que identifica cada sección.

*Otro asesor/a-* Generalmente los casos son trabajado a la largo de toda su historia por más de un asesor o asesora, por lo que es importante saber a quién referenciar.

### Datos sobre la víctima

Nº Unidad	Nombre Unidad	Módulo / Piso	Sector	Celda	Director de la Unidad	Encargado / Referente del Módulo / Piso	Cantidad de víctimas	Nombre Completo	Cédula
-----------	---------------	---------------	--------	-------	-----------------------	---	----------------------	-----------------	--------

Estas dos primeras secciones son del mismo color (verde) porque son los datos que se requieren para ubicar el caso, referenciarlo. La unidad de análisis de la matriz es el hecho de violencia, por lo que en el caso de que el suceso tenga por víctima a más de una persona deberá colocarse los datos de cada una en la misma celda.

### Relato de lo sucedido

Fecha Noticia/ Denuncia Inicial	Fecha de Entrevista	Noticia/Denuncia Inicial (descripción)	Circunstancias de la agresión (descripción)	UNIFICADO relato -	Descripción de la agresión	Descripción de lesiones
---------------------------------	---------------------	--	---	--------------------	----------------------------	-------------------------

*UNIFICADO relato-* esta columna tiene inscripto en su descripción “Pasar a denuncia inicial o a otras columnas si corresponde. Esta columna deberíamos eliminarla en el largo plazo”. Lo que sucede aquí es que había muchos casos que tenían escrito en la columna *Noticia/ Denuncia Inicial (descripción)* todo el desarrollo de lo sucedido, sin repartir la información en las columnas correspondientes. La solución provisoria fue agregar esta columna, que como dice su descripción, debería ser eliminada. Parte de lo que ya expuse al trabajar con el Formulario VI sucede también acá, los relatos de lo sucedido tienden a veces a ser tan escasos y otras veces tan extensos y desordenados que no es tarea fácil distribuir correctamente la información en cada variable. La línea entre *Circunstancias de la agresión* y *Descripción de la agresión*, por ejemplo, puede tornarse por momentos muy difusa.

### Datos de apoyo al relato

¿Hubo testigos? (SÍ/NO)	Testigos (descripción)	Material adjunto (fotos, documentos, etc)	Descripción de victimarios	Identificación de victimarios	Descripción de asistencia médica	Constatación de lesiones
-------------------------	------------------------	---	----------------------------	-------------------------------	----------------------------------	--------------------------

*Material adjunto-* La idea de esta columna es simplemente dejar registrado si se cuenta o no con material útil para la denuncia. Este punto sirve mayormente a los fines prácticos de la presentación de una denuncia penal. En este punto, lógicamente no se podría simplemente pegar los materiales en la planilla, primero porque técnicamente no es accesible, y segundo por la atomización de información. Pero sí es posible adjuntar este tipo de documentos (fotos, videos,

audios, etc) a las fichas del RPD; por lo que con dejar registrado en esta columna que existe esta documentación, ya es suficiente para ir al RPD y descargarlo.

*Constatación de lesiones-* Existen casos donde luego de una agresión física se requiere asistencia médica, donde la formalidad requiere que luego de la visita al centro de salud se formalice una constatación de lesiones, esto es, un documento hecho y firmado por el o la profesional médica a cargo en ese turno, que deja constancia de las lesiones que presenta el interno al momento de la revisión médica posterior a una agresión. La realidad sugiere que no siempre existe dicha constatación de lesiones, que además es un documento útil como prueba para la denuncia, y es menester conocer si se llevó a cabo ese paso.

### Estrategias de impunidad

¿Hubo amenazas tras los hechos? (SÍ/NO)	¿Hubo represalias tras la denuncia? (SÍ/NO)	Descripción de represalias y/o amenazas	¿Fue agredido/ amenazado anteriormente por algún funcionario?	¿Cuándo?	¿Se realizó alguna denuncia previamente? Cuándo y a quién?
---	---	---	---	----------	--

*Hubo amenaza tras los hechos-* Se propuso agregar esta columna para diferenciar entre los hechos que se realizan como represalia, es decir, en respuesta de una ofensa anteriormente recibida, y los que corresponden a una amenaza: advertencia a un posible castigo.

*Fue agredido/ amenazado anteriormente por algún funcionario / Cuándo / Se realizó alguna denuncia previamente? Cuándo y a quién?-* estas tres preguntas corresponden a sucesos anteriores al agravio por el que se denuncia. La intención en esta instancia es conocer si la violencia viene desde antes, si tiene algún contexto anterior, si corresponde a venganza. Es decir, tener mayor profundidad en la información sobre lo sucedido para comprender mejor los motivos y formas en las que se desarrollan estos sucesos.

### Acciones del Comisionado

Acciones Comisionado Parlamentario Penitenciario	Otras observaciones del caso
--	------------------------------

### Información legal

Denuncia Penal OCPP (SÍ/NO)	Juzgado/Fiscalía	NUNC	Contacto Fiscalía
-----------------------------	------------------	------	-------------------

### Información para la OCPP

Tiene Ficha VI  
(SÍ/NO)

Actualización

*Actualización-* Por último, y para cerrar la planilla se agrega esta casilla. Aquí el fin es ir actualizando el estado del caso a medida que se generan acciones y procesas nueva información, con la intención de que cualquier persona que ingrese a trabajar el caso pueda comprender en qué estado se encuentra el proceso de trabajo. Funciona a modo de control e información.

### **Aunar criterios**

Uno de los nudos que dificultó más la tarea con el RVI fue la diferencia de criterios, formatos e interpretaciones que contenía cada fuente de donde se extraía la información para el RVI y, a su vez, las particularidades propias de cada caso. De modo que la tarea principal se trató de conciliar los distintos valores (entendidos como la respuesta a cada variable/ pregunta) que hacían a un mismo caso y aunar criterios para que todos los casos sean respondidos utilizando el mismo lenguaje. Es decir, se buscó la forma que logra traducir los aportes de cada fuente de cada caso y cada pregunta, a una variable con su atributo correspondiente<sup>38</sup>.

Esta pasantía buscó mejorar los niveles de validez y confiabilidad de la información contenida en el RVI<sup>39</sup>. “La validez tiene que ver con calibrar lo que creemos que estamos calibrando.” (G. King, R. Keohane y S. Verba, 2000, pp. 35). En otras palabras, asegurarnos que los datos que estamos midiendo responden efectivamente lo que el concepto de la variable quiere medir. Otra directriz que plantean estos autores respecto a mejorar la calidad de los datos es “Asegurarse de que los métodos de recogida de datos son fiables” (G. King, R. Keohane y S. Verba, 2000, pp. 36) Esto es: utilizar el mismo procedimiento de obtención de los datos cada vez, para que la variedad de acciones no influya en la variación de sus valores. Aquí toma sentido la necesidad de aunar criterios de registro. El objetivo estuvo puesto en pulir las herramientas (Formularios, Protocolos) y dejar sentadas las bases de un registro de datos más coherente con la problemática que se quiere estudiar. Para ello resultaba necesario dejar claros los criterios, tanto del procesamiento de la información como del uso de la base de datos.

Cuando ya se habían ordenado lo suficiente los ítems de la planilla y se podía dar por cerrada esa tarea, sólo restaba realizar una limpieza de la misma. Con limpieza se refiere a verificar que no haya casos repetidos y que todos utilicen el mismo criterio. Este paso es fundamental para

---

<sup>38</sup> En Anexos se encuentra el detalle metodológico de cada variable y su tipo de medición.

<sup>39</sup> Si bien sabemos que la información con la que se cuenta para realizar este análisis sociológico sobre violencia institucional son datos que no fueron operacionalizados estrictamente con el objetivo de medir las categorías que se presentan en la matriz, igualmente se realizó un esfuerzo por mejorar la validez de tales mediciones

poder trabajar en el análisis de los datos, disminuyendo el margen de error. Una vez que la matriz de datos logre la organización esperada, ir sumando casos nuevos resultará más sencillo, en la medida que se respeten los criterios establecidos.

## **Análisis sobre los datos de la base RVI<sup>40</sup>**

Trabajando con la información recabada en la matriz de datos (RVI) se pueden esbozar algunas características comunes de las denuncias que registra la OCPP sobre violencia institucional. El total de los casos que contiene la base de datos es de 202<sup>41</sup>, pero se hará foco en los casos reportados en el año 2022 (62) para realizar el análisis más profundo ya que son los que cuentan con menor margen de error por haber tenido un proceso más estricto de registro<sup>42</sup>. De igual forma, en Anexos quedarán incluidas las tablas y gráficas realizadas para analizar los datos disponibles, en ellas se encontrará la información desde 2018 hasta 2022.

### **Ubicación del caso**

De acuerdo a la aclaración anterior sobre la confiabilidad de los datos del 2022 respecto a los años anteriores, nos referimos principalmente a la ubicación de los hechos, variable que fue la más conflictiva en materia de corroboración de la información.

A grandes escalas, y teniendo la salvedad de lo aclarado, en el período entre el 2018 y el 2022 la mayoría de las denuncias provino de la Unidad N°4, Santiago Vazquez (Ex Comcar) con el 33% de los casos; seguido por la Unidad N°3, Penal de Libertad, con un 19%; Unidad N°1 Puntas de Rieles PPP con 13%; Unidad N°5, de mujeres, presentando un 12%; la Unidad N°13 con 11% y las demás unidades presentan porcentajes menores al 10%. En cambio, si ponemos el foco en el año 2022 el ranking de las primeras dos Unidades se mantiene (47% Santiago Vazquez y 21% Penal de Libertad), pero el tercer puesto en cantidad de denuncias lo tiene la Unidad N°13 de Maldonado con el 10%.

Yendo a un análisis más detallado, se utilizó como fuente de datos tablas elaboradas por el área de Estadística y Monitoreo de la OCPP sobre los casos del RVI del 2022 y la tipificación que se establece en el Informe anual del 2021 del CPP sobre las condiciones de rehabilitación del

---

<sup>40</sup> Se utilizaron los datos registrados hasta el mes de febrero del 2023, compuestos por 5 casos del 2016, 5 del 2017, 7 del 2018, 38 del 2019, 48 del 2020, 47 del 2021, 66 del 2022. El salto en cantidad de denuncias que sucede a partir del 2019, se explica en parte porque fue a partir del 2018 que la OCPP comenzó a trabajar la violencia institucional como un foco particular.

<sup>41</sup> 212 si se suman los casos que ya estaban registrados en la matriz correspondiente a los años 2016 y 2017

<sup>42</sup> Si bien se realizó un control y limpieza de la base en su totalidad, se tomó la decisión en la OCPP de realizar un trabajo más preciso en los casos correspondientes al año 2022, por una cuestión de disponibilidad de tiempo y esfuerzos. Principalmente en lo referido a la ubicación de los hechos se trabajó en corregir tal información en cada fila

sistema penitenciario<sup>43</sup>. El Informe anual basándose en las normas del sistema internacional de derechos humanos y a partir de la medición de dimensiones claves en visitas a los centros, plantea tres tipos de reclusión: Tipo 1) Trato cruel, inhumano o degradante, Tipo 2) insuficientes condiciones para la integración social, Tipo 3) Oportunidades de integración social<sup>44</sup>. Dejando de lado algunos pocos casos que no contaban con la información exacta de la ubicación (el 2% del total), la estimación a la que se llega al cruzar ambas tablas de datos es que la gran mayoría de las denuncias por violencia institucional (el 76% del total de casos del 2022) provienen de sectores categorizados en la tipología 1, siendo el resto perteneciente a la tipología 2 (23%). No se registró ninguna denuncia en el año 2022 en los establecimientos del Tipo 3. Es de destacar aquí, que según datos de la oficina: la estructura basada en la cantidad de población de esta categorización es la siguiente: el 56% de la población penitenciaria se aloja en centros tipo 2, el 34% en centros tipo 1, y el 10% en el tipo 3; es decir, a pesar de que la mayor concentración poblacional está dada en la categoría 2, la mayoría de las denuncias provienen del tipo 1.

Es importante aquí atender la aclaración de que los datos que se utilizaron sobre ubicación más exacta (módulo/sector) de las denuncias trabajadas, aún son escasos como para concluir sólida y exactamente los porcentajes, pero sí es una aproximación a tal tendencia. Y advertir que las tablas con que se trabajaron para realizar este análisis, fueron omitidas de la versión pública por contener información reservada.

#### **Tipo de violencia: verbal / física / omisión**

De los 62 casos, 51 fueron descritos como violencia física, 6 como física y verbal, 4 como verbal y un caso tipificado como omisión. En los casos donde la violencia se manifiesta con agravios verbales se lo detalla como tal, pero cuando la violencia se expresa en agravios físicos pocas veces se agrega que también hubo malos tratos, insultos, humillación y/o amenazas. Esto puede interpretarse como una omisión de la información, ya que son acciones que forman parte de un escenario de violencia, donde el acto que es entendido como de mayor gravedad es el la violencia física y se deja en segundo plano las demás formas de violencia que puedan suceder. Estimo que pueda darse por descontado en el relato que cuando hay golpes, también hay insultos, o el detalle es entendido como información irrelevante ya que son acciones cotidianas en esos contextos. A su vez, hay un solo caso tipificado como omisión, ya que este tipo de expresión de violencia institucional no caben en la categoría de violencia física ni verbal, sino en la decisión de inacción que le ocasionó daños (de cualquier índole) a la víctima.

---

<sup>43</sup> Si bien ambos análisis no hacen referencia al mismo año, las categorías establecidas en el Informe Anual son tendencias que presumiblemente se mantengan en un plazo capaz de abarcar el año 2022.

<sup>44</sup> Comisionado Parlamentario Penitenciario. 2021. pp. 77 - 83.

## Armas

32 de los 57 casos donde se denuncia violencia física en el año 2022 implican golpiza, entendidas como golpes de puño, patadas, pisadas, cinchones de pelo y empujones; 10 casos involucran disparos con armas reglamentarias (municiones menos que letales, escopeta); 15 utilizan bastón (palo reglamentario) y 4 denuncias que mencionan el uso de gas lacrimógeno como arma. Luego hay casos excepcionales donde se recurre a objetos que no forman parte de las herramientas de represión reglamentarias: azada, pala, quemado, libro, “submarino”, cinchar ropa interior y un bat de baseball, que son acciones que escapan a los reglamentos del funcionamiento dentro de los centros penitenciarios. Pero sobre aquellos elementos que sí son reglamentarios, existe un asunto no menor a considerar en este análisis, y es qué uso se le da a dichos elementos. La mayoría de los casos en que la víctima resulta herida físicamente, al punto de requerir asistencia médica, con desenlaces muchas veces graves, se sospecha de un uso indebido de las armas. Un disparo con munición menos que letal a una distancia contra reglamentaria puede resultar letal, una bomba de gas arrojada en una celda cerrada, los golpes efectuados a un interno esposado de pies y manos que se encuentra en el piso, son acciones que pueden determinar una intencionalidad de infringir dolor más allá del objetivo de desarticular conflictos, como prevé la normativa<sup>45</sup>. Sobre esta base, considero como una sugerencia fundamental para el tratamiento de la violencia institucional ser más rigurosos con el control del uso correcto de armas en funcionarios y profesionalizar las denuncias que involucran la sospecha de usos indebidos.

En los casos de violencia verbal, las armas son los insultos, la humillación y la amenaza. Estos hechos son los más difíciles de comprobar ya que no se cuenta con pruebas, más allá de testigos, pero además existe una naturalización de ciertos códigos que invisibiliza la problemática, tal como fue mencionado al hablar sobre el subregistro. En este sentido, es que existen otro tipo de expresión de la violencia que denominamos “tercerización de la violencia”, y trata de aquella validación, permiso de parte del personal de seguridad a los demás internos a violentar a

---

<sup>45</sup> Artículo 19 del Decreto N°104/011 Fijación del régimen general aplicable a personas que ocupan cargos en el Escalafón “S”: Tareas primordiales del personal penitenciario. Ambos escalafones comparten funciones en lo referente al trato directo de la persona privada de libertad en alojamiento, organización de tareas educativas, laborales, recreativas, apoyo y cumplimiento de actividades vinculadas con el proceso penal, gestión de visita, control de ingreso, traslado, desarticulación de conflictos.

Artículo 20 (Al personal policial en funciones penitenciarias le corresponde:) inciso k: En coordinación con el escalafón penitenciario, utilizar todos los elementos disuasivos del caso en procura de la resolución de conflictos y, si pese a ello, el conflicto no pudiera ser desactivado, podrá en el marco de las normas legales y reglamentarias correspondientes, utilizar la fuerza física y las armas no letales para resolver el mismo.

Artículo 21 (Al personal integrante del Escalafón Penitenciario "S" le corresponde:) inciso f: Disuadir y mediar en conflictos mediante el diálogo.

determinado preso con impunidad. Entre los casos del 2022 se encuentran 3 con esta particularidad.

### **Circunstancias (en presencia de / lugar)**

El 50% de los casos (32) registrados en 2022 relata que el acto de violencia se efectuó a la vista de otras personas, que pueden ser otras PPL, funcionarios, cámaras o visitas. De esos 32 casos, 9 detallan que fue en presencia de otros funcionarios, donde no queda claro si el rol de estos fue de observador, participante del maltrato o en pos de resolver el conflicto. Mientras que del total de casos del 2022, sólo 18 responden afirmativamente a la pregunta “¿Hubo testigos?”, me inclino a pensar que se responde que sí sólo en el caso de tener las garantías de mencionar quiénes; y que nunca los testigos que se mencionan como tales son personal penitenciario. Tampoco puede asegurarse que los casos restantes no sucedieron en presencia de funcionarios y/u otros actores, ya que puede ser un dato que se haya omitido en el relato por lo que no fue contabilizado en la matriz.

En cuanto al escenario de los sucesos denunciados, 13 casos mencionan haberse ocasionado en su celda; hay 8 menciones de casos en espacios comunes (pasillos de los módulos o sectores, patio, sala de visita en horario de visita). Estos son espacios donde se estima que pueden haber otras personas, espacios que no están estrictamente ocultos. Pero luego, logran registrarse otros 9 casos donde la violencia se efectúa en espacios con la presunta intencionalidad de ser ocultos (calabozos, salones de uso común en horarios donde no hay actividad como el de visitas, la peluquería y biblioteca, espacios de uso exclusivo del personal penitenciario como sus oficinas y cocina, y se menciona un punto ciego de las cámaras en la salida al patio de Punta de Rieles). El resto de los casos (32) no contaban con el detalle de la ubicación exacta.

### **Quién realiza la denuncia inicial<sup>46</sup>**

En el RVI se registra quién es la persona que genera el planteo inicial, es decir, la primera comunicación con la oficina para exponer un caso de VI. Aquí los resultados que se arrojan son: en la totalidad de los casos (de 2018 a 2022) el 52% de los planteos son realizados por familiares o allegados de la víctima, mientras que el 21% proviene del propio interno; hay un 20% de los casos que no se cuenta con el dato preciso y el resto del porcentaje se divide entre abogados/as, el Comisionado, el INDDHH y un caso denunciado por una profesional psiquiatra. Si miramos únicamente el año 2022, se reduce el porcentaje de casos sin dato, y conforme a ello crece proporcionalmente los números de familiares e internos.

---

<sup>46</sup> Tablas en anexos.

Aquí sucede una situación muy recurrente: son las madres y parejas mujeres quienes se encargan generalmente de darle curso a estas situaciones. Se ha podido notar que gran parte de las familiares llaman por su propia cuenta, es decir sin previa consulta a la presunta víctima, para comunicar que lo o la vió en mal estado o que le contó alguna situación que entendió correspondía a un mal manejo de las autoridades penitenciarias. Pero también se ponen en contacto a pedido de quien está preso o presa, para transmitir su denuncia y darle curso.

Cuando se trata de denuncias penales, y en situaciones más complejas, resulta de mucha ayuda, y a veces hasta imprescindible, tener alguien afuera que realice trámites. Estas actividades las puede y debe llevar a cabo el o la abogada a cargo, pero no siempre sucede; al menos no con la responsabilidad que requiere, según lo que relatan las mismas PPL. No se pretende en este informe profundizar sobre la tarea de cuidados y sostén que cumplen los vínculos cercanos a las personas que se encuentran privadas de libertad, pero sí resulta importante relatar este punto. Quienes atienden reclamos en la OCPP muchas veces cumplen la función de sostén y escucha para con esas personas también, y es importante tenerlo en cuenta para seguir mejorando el trabajo que allí se realiza.

### **Asistencia médica**

Los datos que arroja la RVI sobre la asistencia médica y la constatación de lesiones son despreciables a los fines de un análisis, ya que casi el 90% de las notas que adquiere la variable son “s/d”. Si bien ya se mencionó más arriba la necesidad de generar mecanismos más claros sobre la constatación de lesiones, se reafirma que la oficina del comisionado tiene que lograr conciliar un vínculo más sólido con el servicio médico, en el sentido más amplio de la expresión. La asistencia médica cumple un papel fundamental a la hora de constatar agresiones físicas, y hasta psicológicas, de las que son víctima las ppl. El análisis médico tiene la capacidad de definir a ciencia exacta qué sucedió sobre el cuerpo del interno y generarle a éste una garantía de seguridad, pruebas sobre lo que relata. Sobre la visita al centro de salud orbitan múltiples escenarios a analizar, que se dejarán en este informe como puntas a retomar: Se relata en reiteradas ocasiones la omisión de asistencia médica, como forma de castigo y como parte de un actitud de indiferencia o descreimiento sobre las dolencias declaradas. Hay hechos comprobados de casos de VI donde desde los funcionarios penitenciarios se buscó ocultar la explicación a lesiones graves, negando muchas veces el acceso a la constatación de lesiones. Y es utilizado el cuerpo por parte de las ppl para realizar un llamado de atención y expresar dolor, ya que muchas veces es la única solución que les resulta para ser atendidos. Por todas estas circunstancias es

necesario, no sólo contar con datos de mejor calidad al respecto, sino reforzar el trabajo conjunto con ASSE.

## **Reflexiones finales sobre las herramientas de la OCP**

### **Criterios comunes y registro de la información en la OCPP**

Gran parte de las dificultades que se encontraron con respecto al uso de las herramientas que utiliza la OCPP para trabajar, tienen que ver con la falta de un criterio único al registrar la información y la multiplicidad de formatos y tareas que presenta el procedimiento de un sólo caso. Sobre esta problemática, Muriel Taks (pasante de Sociología anteriormente mencionada) realiza una puntualización muy interesante sobre las dificultades para visibilizar y jerarquizar la información por parte de algunos y algunas asesoras. Taks en su informe<sup>47</sup> se propuso explicar las trabas que presenta la Oficina del Comisionado para llevar a cabo la tarea de registro de planteos y denuncias en el sistema. Basándose en entrevistas con los y las asesoras que allí trabajan enumera una serie de problemáticas: La organización del trabajo, la concepción y estructuración de la base, problemas técnicos y otros problemas a la hora de registrar. Si bien su trabajo se centra en la herramienta RPD (sistema digital de registro de la OCPP), es en el primer punto que se enumera que encuentro coincidencias con las problemáticas que también percibí en la organización del trabajo de la OCPP. Uno de los principales conflictos que observa es sobre la falta de especialización de la tarea en los/as asesores/as donde destaca que la multiplicidad de actividades y el poco tiempo disponible para la ejecución hace que, en sus palabras: “todos hagan todo”, generando así una falta de profesionalismo en los procesos de registro de información. Este escenario, sumado a que los y las asesoras están constantemente atendiendo urgencias de diferentes temáticas, no permite dedicarle el tiempo necesario a la sistematización correcta de la información. Y el punto que aquí le es más importante a este trabajo es cómo esta situación también aporta a la falta de criterio común de registro de la información y no lograr organizar los procesos de la OCPP correctamente. También se menciona como un factor relevante el hecho de que el equipo de asesores/as del comisionado son profesionales que provienen de múltiples áreas de especialización, lo cual genera naturalmente formas de trabajar distintas. Quizás esta condición, de falta de especialización en las tareas, mejore con la nueva estructuración del trabajo que adquirió la oficina, que pretende contar con equipos referentes por áreas temáticas.

---

<sup>47</sup> Muriel Taks, 2021, pp. 28

Otro punto que menciona Muriel en su informe también fue contemplado en este trabajo como una problemática a atacar y refiere a la descentralización del registro. Es decir, la diversidad de canales utilizados para registrar la información y llevar a cabo los procesos. Para la mayoría de las tareas previstas en la OCPP hay más de una forma de llevarlas a cabo; por ejemplo: para inscribir el resultado de una entrevista con un interno se utiliza el formulario en papel o digital, a veces se opta por tomar apuntes sin utilizar el formulario, otras veces directamente se registra en el RPD. Sin olvidar que hay procesos en la oficina que deben ser llevados a cabo a través de múltiples formalidades, percibo que entre la inmediatez y la diversidad de factores a atender, se pierde el hilo de cada caso; y la capacidad de analizar las generalidades y medir los resultados.

Utilizando el caso del trabajo en el RVI como ejemplo, el hecho de tener la información repartida en tantas fuentes, con criterios tan diferentes, hizo que la tarea de generar un registro y un análisis posterior, sea más compleja. Entretanto no teníamos dicho orden esperado, fue importante agregar la columna Actualización (en la matriz de datos), que apelaba a generar una comunicación sobre las tareas que se habían llevado a cabo respectivas al suceso denunciado y las que aún faltaban por hacer. Poniendo el foco en el objetivo del RVI de centralizar la información, la intención era generar un dinamismo en los procesos del caso, un lazo entre la pesquisa que quedaba plasmada allí por un/a asesora y todos los movimientos que realizara el resto de la OCPP. Otra finalidad que tiene la casilla de actualización (y la intención de que se convierta en un futuro en un sistema más organizado de información) es conocer qué desenlace tuvo el planteo o denuncia, cómo se resolvió si es que se pudo resolver, en qué instancia quedó estancado. El conocimiento de cómo evolucionan las acciones en las que se involucra la OCPP es fundamental para evaluar las herramientas que utiliza, ¿cómo se miden los resultados en la OCPP?. En mi opinión, basado en el diagnóstico que puedo hacer según la experiencia como pasante, el equipo de este organismo busca honestamente acrecentar y profesionalizar los resultados de su función como garante de derechos humanos para los y las presas, trabaja en las mejoras de sus herramientas y genera informes contundentes sobre la evolución de la problemática. Y en ese proceso resulta clave no desatender la continuidad de los casos, la medición de resultados y el diagnóstico sobre las formas de trabajo.

Es en este sentido que la sugerencia que propongo es realizar un profundo trabajo de organización, tanto de los materiales e información disponibles, como de los mecanismos y actividades que se llevan a cabo. Protocolizar y transparentar los pasos a seguir por cada objetivo. Por ejemplo, protocolizar las visitas a las unidades que se realizan periódicamente y respaldarse en los protocolos internacionales que lo abordan: Protocolo Facultativo de la

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el Protocolo de Estambul.

Y a su vez, tender a una unificación de los sistemas de almacenamiento de información de la OCPP. Es decir, sería muy útil lograr nuclear todas las herramientas de la oficina en el mismo sistema informático, que podría ser el mismo que utiliza el RPD. Tener allí todas las áreas de trabajo diferenciadas, y donde cada una tenga disponible cada procedimiento a realizar (protocolos, informes, comunicados, pedidos, etc). Cada procedimiento detallado en un manual general de la oficina. No sólo ayudaría a la organización de materiales referida anteriormente, sino a eliminar pasos y almacenamiento innecesario. También puede aportar en el traspaso de la información y el control de la misma. Es importante en este sentido tener una mayor seguridad de los datos con que se trabaja, ser responsables en el uso de documentos, y precavidos en su conservación.

### **Cuestionamiento sobre las características del foco Violencia Institucional en la OCPP**

Dos puntos claros de inflexión en esta experiencia académica que hicieron problematizar y reflexionar aspectos centrales a lo largo de todo el proceso:

- *Cuál es la unidad de análisis de este registro ¿el hecho o la víctima?*
- *El límite sobre a qué le llamamos violencia institucional*

#### **Cuál es la unidad de análisis<sup>48</sup> de este registro ¿el hecho o la víctima?**

Del mismo modo que anteriormente referí uno de los nudos que se presentó en el desarrollo de la pasantía: Los dos objetivos que tiene el RVI y por tanto, los formularios de VI, servir de centro unificado de información para colaborar con la redacción de denuncias e informes, y ser una matriz de datos capaz de analizar sociológicamente la configuración de la violencia institucional. Aquí se presenta un nudo similar, la unidad de análisis del RVI ¿es cada una de las víctimas de violencia o cada hecho de violencia? La matriz de datos que tomamos como base para mejorar estaba muy ligada al formato de presentación de la información del RPD, casi diseñada con la intención de copiar y pegar los datos de una fuente a la otra. El RPD, lógicamente tiene como unidad de trabajo cada interno que ingresa al INR, por lo que la unidad de análisis de la matriz de datos del RVI era cada una de esas personas. Al momento de verificar si había casos repetidos, resultó que el mismo suceso podía presentarse en más de una

---

<sup>48</sup> “Son unidades de análisis porque se identifican como las unidades para las cuales cobran sentido las proposiciones teóricas, las hipótesis y el análisis correspondiente” (Batthyány, Cabrera, 2011, pp. 67).

oportunidad en dicho registro, pero a su vez, una misma persona podía guardar en una única fila variados sucesos. Fue evidente que dicha estructura presentaba dificultades.

Acordando con lo dicho en el Manual sobre metodología de la investigación de FCS, “La decisión sobre cuáles son las unidades sobre las que interesa realizar el análisis durante el proceso de investigación es una determinación teórica” (Batthyány, Cabrera, 2011, pp. 67), se debía tomar una decisión sobre cuál sería la unidad que tomaríamos, y dejar sentado igual criterio para el futuro, pero también imponerlo en los casos ya registrados.

Al respecto, el protocolo de actuación en casos de violencia institucional del CPP menciona en el ítem *aplicación de formularios*:

El formulario corresponderá a un hecho de violencia institucional en el que pueda haber una o más víctimas; si hubiera más de una víctima en el mismo evento se aplicará un formulario para cada una de ellas. En el mismo suceso se puede haber ejercido más de una forma de violencia lo que quedará registrado en el formulario. Si ocurriera más de un hecho a lo largo del tiempo correspondería la realización de un formulario por hecho denunciado. (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2022, Protocolo VI).

Si bien allí se está hablando sobre el uso del formulario para entrevista, deja sentada la base de que el foco está puesto en el hecho, donde la cantidad de víctimas puede ser varias. Y es un criterio con el que hago acuerdo ya que nos importa saber cuál es la fisonomía de la violencia institucional y atacar sus consecuencias (hechos). Si el objetivo está puesto en analizar la problemática social, del interno no nos importa más que conocer aquellas variables contextuales que inciden en el caso. Sin embargo, cuando pensamos el RVI como una herramienta para acceder más fácilmente a la información del historial de cada interno/a, entonces aquí tendremos que cambiar la unidad de análisis.

En esta misma línea es que vuelve a presentarse la necesidad de que existan también fichas en el RPD, que luego se utilizarán en el RVI y en los informes del CPP, por Unidad penitenciaria. Es preciso contar con el relato de aquellos sucesos de violencia institucional que no afectaron a algunas personas en particular, sino a todo el conjunto.

### **El límite sobre a qué le llamamos violencia institucional**

En Octubre del año 2021 una interna solicita atención médica en la Unidad 13, por presunción de embarazo, se le hacen estudios de sangre y resultan negativos. Volvió a solicitar asistencia médica en Diciembre, Enero y Febrero en reiteradas ocasiones y con una situación de desmejora

en su salud cada vez más evidente. Los procedimientos que le ofrecen no colman sus necesidades. En febrero sufre un aborto espontáneo en la celda. Luego de ese suceso, la interna no recibió asistencia psicológica a pesar de presentar síntomas de estrés post traumático. La OCPP toma conocimiento de la situación y realiza un extenso informe a las autoridades competentes, realizando un relato de lo sucedido y detallando sugerencias. En el informe que realiza el CPP concluye que existió claramente omisión de parte del personal a cargo, y planteando en base a pruebas claras que los reclamos y de la víctima no fueron escuchados ni fueron atendidas sus dolencias manifiestas. El desenlace es escalofriante, nadie que lea el historial de lo que allí sucedió, en clave de derechos humanos, puede interpretar que su tratamiento fue digno o responsable. La interna sufrió un trato cruel, inhumano y degradante. Pero ¿se podría tipificar como violencia institucional bajo el foco del CPP? Se discutió la pertinencia de este caso en tal categoría, principalmente por la dificultad en constatar la omisión, y finalmente se resolvió que sí formaría parte del RVI, pero este es un ejemplo, y de esos que resultan extremos, pero eficientes para ilustrar el siguiente nudo: Al igual que esta, me encontré a lo largo de los casi 300 casos, con múltiples denuncias que requerían de un intercambio y reflexión sobre criterios para definir si debían permanecer o no en el registro de VI.

Al decir de Pedro Oliver Olmos

La violencia institucional agrega en un único concepto muchas violencias específicas, algunas de ellas tipificadas claramente como delitos -la tortura o los malos tratos-; es muy amplia, pero para hacerse inteligible, para no quedar desvaída en un repertorio infinito de vejaciones, necesita ser definida en coordenadas objetivas, respondiendo siempre al menos a tres preguntas ineludibles: qué tipo de agencia realiza la violencia, cómo la ejerce y dónde se produce esa violencia. **Una conceptualización que sirva a las Ciencias Sociales necesariamente tendrá que ser algo restrictiva o quedará al albur de una elasticidad, acaso encomiable para el ensayo político y la denuncia, pero inservible como categoría analítica.** (P. Oliver Olmos, 2020, pp. 118)

Resulta necesario que la OCPP determine cuáles son las características concretas que referencian a cada Foco. Si bien, yendo al caso puntual de VI, existe una definición plasmada en el protocolo:

Para este protocolo consideramos como hecho de violencia institucional a: toda acción u omisión por el cual uno o más funcionarios del Estado (del INR, de ASSE o de cualquier otra institución del Estado), le inflija/n intencionalmente dolores o sufrimientos a una persona privada de libertad, ya sean físicos o psíquicos. Esta definición incluye

agresiones físicas en todas sus formas, amenazas y situaciones de maltrato verbal, acciones humillantes, discriminatorias o de otro tipo legalmente injustificadas.

Lo dicho deja quizás una interpretación muy laxa que requiere, a mi entender, ajustarse a los fines de servir como guía de clasificación para los casos que ingresan. En esta definición se habla de *omisión*, pero en la experiencia cotidiana los hechos que relatan una omisión de accionar (que derivan en un daño pero que no fue infligido intencionalmente) no son tenidos en cuenta como casos de violencia institucional. En el caso que utilicé como ejemplo: se entiende que no hubo una intención explícita comprobable de generar daño sobre la víctima, pero es claro que hubo omisión a lo largo de todos los procesos que formaron parte del suceso.

La postura que planteo es: el concepto *omisión* es tan laxo que termina por ampliar la definición de VI que propone el CPP, y que no logra abarcar en su práctica cotidiana. Conceptualmente comparto la definición propuesta, pero defiendo la tesis de que para el tratamiento de tales casos es necesario generar una interpretación más precisa.

En diálogo con el referente por la institución receptora sobre este planteamiento, comprendo que la intención en la definición de VI para el CPP es que el término *omisión* refiera a aquellos casos donde se vea reflejada una intención de causar dolor o sufrimiento con dicha falta de acción. Es decir, que exista una decisión explícita de omitir su asistencia. En el entendido de que las demás formas de omisión (faltas de asistencia o recursos sin intención de dañar) son trabajadas a través de otros dispositivos de la oficina.

En la práctica definimos dejar fuera todos los casos que no presentaban pruebas o no se desprende del relato una intención clara de ejercer violencia hacia los/as internos. Aquellos casos que referían a omisión fueron reasignados a otros focos que atacaban la temática desde otra perspectiva. Lo mismo sucedió con aquellas denuncias en las que el relato e información disponible era tan escaso que no se podría generar un hecho preciso sobre el mismo. Es decir: no se identificaba un escenario ni temporalidad precisa, ni se identificaba victimarios/as, ni se esclarecían las consecuencias de tales acciones denunciadas. Un ejemplo que se repetía mucho en este sentido era el de llamados realizados por familiares que relataban que habían visto al interno golpeado, y que, según les comentaba la presunta víctima, los guardias le solían pegar. Sobre estos casos entendemos que forman parte de vivencias que no podemos ignorar, son parte del relato que se construye en base a experiencias, propias y de personas cercanas, y son importantes tenerlas presente. Pero que a los fines utilitarios de un registro unificado de casos de violencia no pueden ser tomados como hechos consumados.

La decisión de dejar fuera ciertos casos por falta de datos tiene, como dije, un fin pragmático. Pero debe encender alarmas que el porcentaje de hechos que llegan a formar parte de un registro formal resulte teóricamente tan bajo, respecto a lo mayúscula que resulta la problemática. Y digo teórica por no poder realizar inferencias en base a números que no se conocen, lógicamente. El problema del subregistro es otro nudo que me inquietó durante la pasantía.

### **Subregistro de los casos**

Es de reflexionar cuáles son los casos que llegan a denunciarse en los organismos correspondientes, o si quiera a relatarse de forma pública, y cuáles son aquellas acciones que no son animadas a enjuiciar. Para lo que en este informe se dio a llamar subregistro, existe un término: “**cifra negra**”, que es utilizado por la criminología para nombrar aquellos casos que la estadística no logra contemplar ya que no llegan a ser registrados formalmente. La PPN ha trabajado mucho sobre éste tema y la estadística de sus registros. En un trabajo de postgrado de la Universidad de Quilmes - Argentina, Melisa Jarque escribe “Los casos de víctimas que formulan denuncias penales constituyen “la punta del iceberg”, existiendo una enorme cantidad de hechos que no se denuncian por temor a represalias de parte de los victimarios” (Congreso Internacional sobre Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Buenos Aires, 2013, p. 148 en Jarques, M. 2019. p18) .

Sobre este punto se trabajó particularmente en el tratamiento del RVI, buscando reflejar las dimensiones que la amenaza y/o represalia tenían sobre tal problemática. Es decir, bajo la hipótesis de que existe un miedo por parte de las víctimas a denunciar producto de experiencias de castigo como consecuencia. Si bien los mecanismos y protocolos de los que se respalda la OCPP para accionar están escritos de forma coherente con las normativas y sugerencias internacionales y nacionales sobre DDHH, aún existen dificultades para recurrir a los espacios de denuncia dispuestos para atender tales casos.

“Hay que jugársela para denunciar” decía una asesora del comisionado cuando intercambiamos sobre los mecanismos de denuncia de VI. Quienes habitan los centros de reclusión de Uruguay: PPL, familiares de la PPL, funcionarios del INR, funcionarios del CPP, involucrados del orden judicial, sistema de salud, etc, conocen la recurrencia de la violencia en las unidades penitenciarias, y en su mayoría, estimo que pueden identificar su funcionamiento lógico. Entonces ¿Dónde está la falla que no le permite al sistema, y puntualmente a la OCPP, utilizar los mecanismos de prevención y denuncia con tal solvencia que al menos arroje un panorama más coherente con lo que se percibe en la habitualidad?.

Además de elegir no denunciar por temor a represalias o por no acceder a los canales dispuestos con ese fin, quizás también exista una naturalización de cierta violencia que nubla la necesidad de enjuiciarlo como un acto ilegal; o hasta, se lo desconozca como tal por parte del interno. En el entendido de que existe de fondo una lógica sistémica y normalizada, que corresponde a un status quo dado de las instituciones de encierro, producto del sistema punitivista y de castigo en que se inscriben, que calan muy hondo en las estructuras de poder que aquí conviven y generan un escenario violento. Pero no se pretende resolver tal trasfondo en este trabajo. Pero sí está al alcance de este informe definir ciertos rasgos observables en el campo, sobre aquellos actos de violencia que suceden fuera de lo normativo: Existen cuantiosos factores que hacen que denunciar estas prácticas, tanto para los internos como para los organismos de prevención, sea muy complejo.

En base a las denuncias leídas desde el 2018 hasta enero de 2023, conversaciones con integrantes del equipo del CPP, lectura de informes del CPP y visita realizada al penal de Libertad, se procederá a enumerar alguno de esos factores que pudieron identificarse. Tomando como fuente la lectura de los 202 casos que figuran en el RVI, se puede estimar que denunciar funcionarios penitenciarios trae en la mayoría de los casos represalias que se llevan a cabo de diferentes formas. Al momento de las entrevistas, aquellos que sí denuncian, no sólo cuentan agresiones anteriores, sino que alegan que es una práctica común de la que son víctima la mayoría de las PPL. Pero, para mi sorpresa, al momento de preguntarles sobre si se encuentran bajo amenazas de parte de los y las funcionarias del sistema penitenciario suelen decir que no. En el registro de casos (RVI) para el año 2022 el 90% de los sucesos no tienen datos sobre si hubo amenazas, lo mismo sucede con la represalia. Se requiere de varias preguntas para llegar a tal conclusión, pero donde la nota de la variable no permite realizar inferencias al respecto. Ciertamente pareciera que la amenaza no es un elemento a destacar al relatar el motivo de la denuncia. No se perciben amenazas explícitas o al menos no adquieren mayor relevancia en los relatos de los internos. Quizás, como se dijo anteriormente, respondan a altos niveles de naturalización de la violencia, pero además porque no son necesarias: considero que la imposición del miedo de parte de los funcionarios, la intención de utilizar el poder e impunidad que les otorga su rol son percibidos por los internos, y las herramientas con que cuentan para ejercer violencia ya quedaron demostradas. Los agresores suelen tener una lógica de control punitivista, que al principio de las lecturas de testimonio percibía desorganizada y que no medía consecuencias, pero luego de cierta cantidad de relatos que seguían un patrón común, advierto que quizás sea que se adaptan muy bien al funcionamiento del sistema penal.

De acuerdo a los relatos de las víctimas y sus familiares, se generó una categorización que apunta a retratar aquellas acciones que puedan ser producto de una situación de amenaza; o al menos que hable de por qué se elige en la mayoría de los casos, no denunciar. Además de los casos donde se entiende que hubo una amenaza explícita, las dos acciones que más se repiten son: un familiar denuncia en su nombre, al momento de consultarle a la víctima ratifica los hechos pero expresa no querer denunciar, o el mismo interno realiza el planteo pero elige no llevar a cabo la denuncia penal. La otra es que muchas de las ppl que registran VI, ya habían sufrido agravios anteriores. También surge de las entrevistas afirmaciones que ilustran situaciones usuales “donde nos pegan siempre”, “siempre nos insultan”, “le pegan a todos”, y una que llamó mayormente la atención “en ese punto ciego de las cámaras es a dónde nos llevan para golpearnos”. Dejando entrever que existen acciones que perciben como habituales, pero que no son registradas formalmente.

Por último, y para concluir este informe, es preciso establecer registros más rigurosos de los dispositivos que se utilizan en el sistema carcelario del país. Si bien considero que el debate sobre lo sistemático o estructural de la violencia ejercida en ciertos mecanismos de castigo es necesario darlo, cuestionando las mismas normas que legitimamos como sociedad a medida que las concepciones cambian. También entiendo que en el futuro más inmediato hay una problemática social que nos necesita tomando medidas más urgentes. Pero sobre todo, medidas más precisas. Se trata de la dignidad de una población que se encuentra al margen. Y digo margen casi de una forma literal, puesto que pareciera que lo que sucede dentro de un muro, no le concierne a una sociedad que se encuentra en el “afuera”. Una población que no se reduce únicamente a el o la interna, sino también a su círculo familiar y afectivo.

La oficina del Comisionado tiene por delante un desafío enorme de trabajar su cifra negra, y sobre todo de reforzar el rol que cumple como puente, entre los de adentro y lo demás. Pero también siendo quienes velan, ni más ni menos, que por los derechos humanos de las personas privadas temporalmente de su libertad.

# Autoevaluación

## Reconocernos como sujetos

Durante el proceso académico nunca dejé de cuestionar aquellos preconceptos con que llegué. A mis propias conclusiones y análisis las revisé constantemente. Las reflexiones que generé sobre ciertos puntos al inicio de la pasantía mutaron y hoy son otras; sobre todo mutaron en la instancia de redacción del informe, donde todo lo aprendido, trabajado y cuestionado adquiere un sentido más conjunto, una mirada más gruesa pero también más detallada. Asumo que de esto se trata la ruptura epistemológica propuesta por Bourdieu<sup>49</sup>, sobre nuestro sentido común. Reconocernos como sujetos, nuestra propia condición de clase e historia personal nos está construyendo en los modos de ver y valorar “el mundo que nos rodea”. Es decir, tenemos presupuestos inconscientemente asumidos que engendran prenociones (Bourdieu, Chamboredon, Passeron. 1973). Es entonces aquí lo fundamental de cuestionarnos nuestras primeras apreciaciones frente a los fenómenos que estudiamos. Sobre el “distanciarse” para observar y comprender el objetivo de estudio: Con el mismo cuidado y respeto con que me involucré en los procesos de trabajo de la OCPP, también lo hice con el tratamiento de cada caso de VI que tomaba. La vigilancia epistemológica también nos habla del cuidado a la historia de nuestro sujetos estudiado. Estudiamos personas que también tienen su pasado, su propia cosmovisión y explicaciones sobre su comportamiento. El trabajo está entonces en alejarse lo suficiente, tanto de nuestros preconceptos como de los de los sujetos que estudiamos, pero sin desconocerlos como tal. No podemos acercarnos a la verdad de un fenómeno social independientemente del sistema de relaciones histórico - sociales del cual es parte (Bourdieu, Chamboredon, Passeron. 1973).

Como estudiante creo que mi rol en esa institución fue tomar las bases de lo realizado por la institución receptora y trabajar en aquellas cosas que podrían mejorar su rendimiento. Pero además también como futuros y futuras profesionales tenemos la responsabilidad de generar una mirada crítica a los formatos que ya existen y, sin caer en la soberbia o el criticar por criticar, proponer sugerencias que fortalezcan o pongan en cuestión los mecanismos dados. Entiendo que mi perspectiva “externa” a la Oficina del Comisionado Penitenciario Parlamentario colabora con la ruptura epistemológica. Esta posición me permitió controvertir procesos quizás ya saldados por la propia naturalización de la cotidianeidad de la que pueda estar afectada la institución.

---

<sup>49</sup> Bourdieu (1973)

Resultó particularmente desafiante en este recorrido académico por la OCPP ser observadora desde una visión analítica y participante activa de los procesos, porque es una temática que interpela. La crudeza de la temática, que personalmente me cala en lo más hondo, obliga a trabajar con la responsabilidad y ética que la investigación exige; sin dejarse paralizar por la indignación. Y desde mi perspectiva, entiendo que la extensión universitaria busca de alguna forma eso, la necesidad de involucrarnos en los mecanismos que suceden en la sociedad en que vivimos, mediante una trayectoria formativa que implica conocimiento co-construido por la experiencia y las herramientas académicas adquiridas en el aula. Escribo y analizo desde mi rol como estudiante, pero sin desconocer mi postura epistemológica; sin dejar de ser un sujeto atravesado por lo que sucede en el lugar que habito. Soy estudiante, pero además ciudadana y militante político-social, espacios (y roles) que han forjado también mi pensamiento crítico y la capacidad de cuestionar lo dado sin dejar de construir el objetivo principal: “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno” (Fragmento del Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Universidad de la República). Quizás el aspecto que más me interpeló de ésta experiencia fue enfrentar mis constructos culturales, mis apreciaciones ideológicas o políticas con lo teórico y metodológico de los procedimientos que llevé a cabo en la oficina. Me mantuvo alerta y dispuesta a cuestionar cada afirmación que allí colocaba.

En este sentido, fue fundamental el trabajo conjunto con Santiago, quién generó el espacio adecuado para transmitir conocimiento, pero a su vez permitiendo explorar y debatir las controversias que se planteaban, para luego trabajar la mejor síntesis. De la misma forma que el equipo de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario recibió las preguntas y aportes con tal apertura; especialmente Juan Miguel Pettit, dispuesto constantemente a conversar sobre los caminos transitados por la oficina y la situación del sistema penal desde su perspectiva crítica y constructiva. Y fue fundamental Ana, y los demás profesores y profesoras que crucé en la carrera que te desafían a poner en juego todos los conceptos y herramientas adquiridas, y con ello generar nuevas preguntas, nuevos conocimientos. Siendo ejemplo además de cientistas sociales que hacen carne aquello de la extensión universitaria, que colocan lo generado al servicio de la sociedad.

La evaluación que realizo entonces de esta experiencia educativa es que me generó aportes fundamentales. Pero sobre todo me desafió enormemente a poner en funcionamiento la teoría en prácticas que inciden en la sociedad, y adquirir un rol activo. Al final la síntesis a la que llego es que el conocimiento al ser puesto a prueba por la “realidad” de lo que pasa fuera del aula, adquiere una dimensión enorme, adquiere todo el sentido que merece. Todo lo que Bourdieu nos quiso decir con “la sociología es un deporte de combate”.

## Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos: Artículo 10*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1984). *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*.
- Asociación para la Prevención de la Tortura. (2002). *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*.
- Batthyány, K y Cabrera, M (2011). *Manual Metodología de la Investigación*.
- Bourdieu, P. (1973). *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Casullo, F. y Caro, P. (2017). *¿Qué es la cifra negra?. Ponencia Presentada en el "Ciclo de Encuentros de Divulgación Matecharlas"*. Organizados por el Departamento de Matemáticas de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina, el día 15 de noviembre.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2020). *Cárcel, dignidad y derechos humanos. Hacia una doctrina sobre trato cruel, inhumano o degradante*. Informe Especial 04, documento de trabajo. Montevideo, Uruguay.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2021). *Informe Anual "Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas"*. Uruguay.
- Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. (1955). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Reglas Nelson Mandela*. Versión 2015, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Jarque, M. (2019). *Violencia institucional y contextos de encierro. (Trabajo final integrador)*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1728>.

- King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. (2021). *Adolescentes en privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de a tortura y otros malos tratos. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos*. Informe temático. Uruguay.
- Oliver Olmo, P. (2018). *El concepto de violencia institucional: un enfoque desde la historia social del control y el castigo*. Gerónimo De Uztariz, 34.
- Orozco Pardo, G. (1983). *La cárcel como instrumento de la violencia institucional*. Aldaba: revista del Centro Asociado de la UNED de Melilla.
- Perelman, M., Tufro, M. (2017). *Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Procuración Penitenciaria de la Nación. (2015). *Documento de trabajo para la Investigación y Documentación de Casos de Tortura y/o Malos Tratos en Cárceles Federales*. Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Taks, Muriel. (2021). *Monitoreo de prisiones: La relevancia de contar con datos de calidad. Una aproximación al caso uruguayo*. Montevideo: Informe final de pasantía de egreso, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Uruguay. (2003, setiembre 18). *Ley n.º 17.684: Ley de creación del comisionado parlamentario*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17684-2003>
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. FCE, México.

# **Diccionario de acrónimos**

## **C**

CPP Comisionado Parlamentario Penitenciario

## **F**

FVI Formulario de Violencia Institucional

## **I**

INDDHH Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

INR Instituto Nacional de Rehabilitación

## **O**

OCPD Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario

## **P**

PPL Persona Privada de Libertad

PPN Procuración Penitenciaria de la Nación

## **R**

RVI Registro de Violencia Institucional

RPD Registro de Planteos y Denuncias

## **V**

VI Violencia Institucional

# Anexos

## Ley N°17684

LEY DE CREACIÓN DEL COMISIONADO PARLAMENTARIO

Promulgación: 29/08/2003

Publicación: 18/09/2003

### **Registro Nacional de Leyes y Decretos:**

Tomo: 1

Semestre: 2

Año: 2003

Página: 410

Artículo 1

Institúyese el Comisionado Parlamentario con el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal y 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.

Artículo 2

Para el cumplimiento de sus funciones, el Comisionado Parlamentario tendrá las siguientes atribuciones:

- A) Promover el respeto de los derechos humanos de todas las personas sometidas a un procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad.
- B) Solicitar información a las autoridades carcelarias respecto a las condiciones de vida de los reclusos y, en particular, de las medidas adoptadas que puedan afectar sus derechos.
- C) Formular recomendaciones a las autoridades carcelarias para que se modifiquen o dejen sin efecto medidas adoptadas o se incorporen otras que tiendan al cumplimiento de las normas constitucionales y legales vigentes.
- D) Recibir denuncias sobre violaciones de los derechos de los reclusos, de acuerdo con el procedimiento que se establece. En tal caso, deberá oír los descargos de la autoridad correspondiente antes de formular las recomendaciones que estime convenientes con la finalidad de corregir los procedimientos y restablecer los derechos lesionados.
- E) Realizar inspecciones de carácter general a los establecimientos carcelarios, debiendo anunciar su visita a la autoridad correspondiente con no menos de veinticuatro horas de anticipación. Cuando se trate de verificar una denuncia concreta podrá realizar una inspección, a ese solo efecto, sin previo aviso.
- F) Preparar y promover los estudios e informes que considere conveniente para el mejor desempeño de sus funciones.
- G) Pedir informes a organismos públicos, oficinas, abogados defensores, organizaciones de asistencia y otras análogas, con fines de asesoramiento y promoción. Se excluye de esta atribución todo informe relativo a materia o competencia de carácter jurisdiccional.

H) Rendir anualmente un informe ante la Asamblea General, en el que se analizará la gestión cumplida con expresa mención de las recomendaciones y sugerencias formuladas a las autoridades administrativas. El informe podrá contener, asimismo, recomendaciones de carácter general.

Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, podrá brindar un informe extraordinario.

Los informes no incluirán datos personales que permitan la identificación de los interesados en el procedimiento investigador y serán publicados en el Diario Oficial.

I) Interponer los recursos de "habeas corpus" o amparo.

J) Proceder a la denuncia penal correspondiente cuando considere que existen delitos.

K) Cooperar con los organismos u organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el respeto de los derechos humanos y asistan y defiendan los derechos de los encausados. (\*)

---

**(\*)Notas:**

**Ver en esta norma, artículo: 6.**

Artículo 3

El Comisionado Parlamentario no podrá modificar ni anular los actos y resoluciones de la Administración, ni imponer sanciones ni otorgar indemnizaciones.

Podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de actos y resoluciones.

Artículo 4

Las recomendaciones formuladas por el Comisionado Parlamentario no tendrán carácter obligatorio, pero la autoridad administrativa a la que se dirige deberá, dentro de los treinta días de notificada de las mismas, dar respuesta por escrito, particularmente de las razones que le asistan para no seguirlas. Si el Comisionado Parlamentario no se conformare con ellas o no hubiere recibido información aceptable, remitirá los antecedentes al jerarca máximo del órgano en cuestión.

Si dentro de los sesenta días no tuviere explicación adecuada, incluirá el asunto en su informe a la Asamblea General, con mención de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, las recomendaciones formuladas y las razones de la Administración, si las hubiere.

Artículo 5

Los servicios administrativos encargados de los establecimientos de reclusión están obligados a auxiliar y colaborar con el Comisionado Parlamentario en sus investigaciones, inspecciones o pedidos de informe.

Artículo 6

Si en el cumplimiento de sus funciones, el Comisionado Parlamentario llegare a la conclusión de que se ha cometido un delito, deberá hacerlo saber al jerarca correspondiente a los efectos de que adopte las medidas pertinentes, sin perjuicio de lo dispuesto en el literal I) del artículo 2°.

Artículo 7

Las actuaciones que realice el Comisionado Parlamentario tendrán carácter reservado y confidencial, tanto respecto de los particulares como de los agentes, oficinas y organismos involucrados, excepto cuando lo requiriere una sede judicial competente.

#### Artículo 8

Toda queja dirigida al Comisionado Parlamentario se presentará por escrito fundado, firmada por el interesado o su defensor, con indicación del nombre y domicilio del peticionante, dentro del plazo de seis meses contado a partir del momento en que cualquiera de ellos tuvo conocimiento de los hechos objeto de la denuncia. De toda queja se acusará recibo con indicación de la fecha de su presentación.

El trámite será gratuito y no requerirá asistencia letrada.

#### Artículo 9

Queda prohibido el registro, examen, interceptación o censura de la correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra especie dirigida al Comisionado Parlamentario, incluyéndose aquella remitida desde cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas.

Tampoco podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones personales, telefónicas, radiales o de cualquier otro tipo, entre el Comisionado Parlamentario y las personas, incluyéndose aquellas detenidas, internadas o sometidas a custodia.

Su violación será considerada de acuerdo a lo previsto en el artículo 296 y siguientes del Código Penal.

#### Artículo 10

El Comisionado Parlamentario deberá llevar un registro de todas las quejas que se le formulen, las que podrán tramitar o rechazar. En este último caso deberá hacerlo en escrito fundado que se notificará al interesado, en el que podrá indicar las vías o procedimientos normales que éste tenga a su disposición.

Serán rechazadas las quejas anónimas, las que denoten mala fe, falta notoria de fundamento o ser éste fútil o trivial, debiendo fundar el rechazo.

Cuando la cuestión planteada sea la misma que se encuentre sometida a decisión judicial o de lo contencioso administrativo, deberá interrumpir su actuación en el caso concreto, pero no impedirá que la investigación prosiga a los efectos de resolver los problemas generales involucrados en el procedimiento.

#### Artículo 11

La presentación de una queja ante el Comisionado Parlamentario es sin perjuicio de los derechos que pueda tener el interesado para recurrir por la vía administrativa o judicial, de acuerdo con el régimen de recursos o acciones previstos por la ley.

#### Artículo 12

Admitida la queja se procederá a realizar una investigación informal, sumaria y reservada, destinada a esclarecer los hechos.

En todos los casos se dará cuenta al organismo o dependencia administrativa involucrada, por intermedio de su autoridad máxima, solicitándole un informe por escrito en un plazo de quince días. Este plazo puede ser prorrogado si así se solicitare en escrito fundado y se considerare necesario.

#### Artículo 13

La negativa de los funcionarios o sus superiores a remitir los informes que se les soliciten o la falta de colaboración en la asistencia o auxilios solicitados en forma, podrán ser consideradas actitudes entorpecedoras en el normal funcionamiento de los cometidos del Comisionado Parlamentario.

En este caso el Comisionado Parlamentario notificará bajo apercibimiento a la autoridad máxima competente que de no accederse a lo solicitado en un plazo de quince días podrá levantar la reserva de las actuaciones.

#### Artículo 14

El funcionario que obstaculizare la investigación mediante la negativa de contestar los informes o no facilitara el acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación, incurrirá en el delito previsto en el artículo 164 del Código Penal.

#### Artículo 15

El Comisionado Parlamentario será designado por la Asamblea General, en reunión conjunta de ambas Cámaras, requiriéndose el voto conforme de los tres quintos de sus componentes y ante la misma tomará posesión de su cargo, prestando juramento de desempeñarle debidamente.

Su dotación será fijada por la Asamblea General en la oportunidad de designarle.

#### Artículo 16

La duración del mandato del Comisionado Parlamentario será de cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez.

#### Artículo 17

Su cargo cesará si ocurrieran alguna de las siguientes circunstancias:

- A) Por fallecimiento.
- B) Por renuncia.
- C) Por destitución por notoria negligencia, grave irregularidad en el desempeño de sus funciones o pérdida de las condiciones morales exigidas, pudiendo ser cesado anticipadamente en estos casos por la Asamblea General con las mismas mayorías requeridas para su designación y en sesión pública en la que el imputado podrá ejercer su defensa.

#### Artículo 18

Podrá ser elegido Comisionado Parlamentario toda persona que reúna las siguientes cualidades:

- A) Ser ciudadano uruguayo, natural o legal. En este último caso deberá tener un mínimo de diez años de ciudadanía.
- B) Tener treinta y cinco años de edad como mínimo.

C) Ser persona con reconocida especialización en derechos humanos y específicamente en los derechos vinculados a las personas, funcionarios y lugares donde se alojan quienes se encuentran privados de libertad. (\*)

---

**(\*)Notas:**

**Ver en esta norma, artículo: 19.**

Artículo 19

La Asamblea General dentro de los sesenta días de promulgada la presente ley, integrará una Comisión Especial de nueve miembros conformada por todos los Partidos Políticos con representación en aquélla, con el cometido de formular las propuestas de candidatos, según el siguiente procedimiento:

A) Dentro de los quince días siguientes a la constitución de la Comisión, los miembros de la Asamblea General podrán proponer en forma fundada, precandidatos que se ajusten a las cualidades descritas en el artículo 18.

B) Dentro de los treinta días siguientes, la Comisión podrá invitar y recibir a ciudadanos particulares u organizaciones sociales para escuchar propuestas o recabar opiniones sobre los precandidatos.

Estas sesiones y las informaciones recibidas serán estrictamente reservadas.

C) En el término de los siguientes treinta días, la Comisión procederá a elevar a decisión de la Asamblea General la propuesta del candidato, resolución que en la Comisión deberá ser adoptada por 3/5 (tres quintos) de sus integrantes.

Artículo 20

El Comisionado Parlamentario no estará sujeto a mandato imperativo, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad debiendo desempeñar sus funciones con plena autonomía, de acuerdo a su criterio y bajo su responsabilidad.

Artículo 21

La actividad del Comisionado Parlamentario no se verá interrumpida por el receso de las Cámaras, ni por su disolución de acuerdo al mecanismo previsto en la Sección VIII de la Constitución de la República. En tales casos, la relación del Comisionado Parlamentario con el Poder Legislativo se realizará a través de la Comisión Permanente.

Tampoco interrumpirá su actividad en los casos de suspensión de la seguridad individual (artículo 31 de la Constitución de la República) o de adopción de medidas prontas de seguridad (numeral 17 del artículo 168 de la misma).

Artículo 22

El cargo de Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario es incompatible con otra actividad remunerada, pública o privada, salvo el ejercicio de la docencia. No obstante, si ocupara algún cargo público, quedará comprendido en lo establecido por el artículo 12 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001. (\*)

---

**(\*)Notas:**

**Redacción dada por:** Ley N° 17.919 de 21/11/2005 artículo 1.

**TEXTO ORIGINAL:** Ley N° 17.684 de 29/08/2003 artículo 22.

Artículo 23

Se autoriza al Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario a solicitar el pase en comisión de hasta quince funcionarios públicos, de acuerdo a lo

establecido por el artículo 32 de la Ley N° 15.851, de 24 de diciembre de 1986, en la redacción dada por el artículo 24 de la Ley N° 19.924, de 18 de diciembre de 2020. A estos efectos, no regirá la prohibición establecida en el artículo 507 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996. (\*)

---

**(\*)Notas:**

**Redacción dada por:** Ley N° 20.075 de 20/10/2022 artículo 520.

**Ver vigencia:** Ley N° 20.075 de 20/10/2022 artículo 5.

**Redacción dada anteriormente por:** Ley N° 17.919 de 21/11/2005 artículo 1.

**TEXTO ORIGINAL:**

Ley N° 17.919 de 21/11/2005 artículo 1,

Ley N° 17.684 de 29/08/2003 artículo 23.

Artículo 24

Los asesores cesarán automáticamente en el momento en que asuma el nuevo Comisionado Parlamentario designado por la Asamblea General.

BATLLE - GUILLERMO STIRLING - DIDIER OPERTTI - ISAAC ALFIE - YAMANDU FAU -  
LEONARDO GUZMAN - LUCIO CACERES - JUAN BORDABERRY - SANTIAGO PEREZ DEL CASTILLO  
- CONRADO BONILLA - MARTIN AGUIRREZABALA - SAUL IRURETA

## Plan de trabajo

### **Pasantía de Sociología en la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario. Fortalecimiento del monitoreo y registro de violencia institucional, torturas y malos tratos**

#### Introducción / Justificación

En el año 1888 se construye en Uruguay la primera cárcel, Cárcel de Miguelete, establecimiento donde se llevaría a cabo la pena de privación de libertad. Desde entonces su tratamiento y estudio ha mutado, al igual que su inserción y encuadre institucional y legal. Ante la necesidad de un organismo público que atienda exclusivamente la situación carcelaria del país nace en el año 2003 la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario, proyecto que se consolida con la ley 17.684 con el objetivo de

*“asesorar al Poder Legislativo en su función de contralor del cumplimiento de la normativa supranacional, constitucional, legal y reglamentaria, referida a la situación de las personas privadas de libertad por decisión 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 17.684).<sup>50</sup>

esta oficina trabaja, desde entonces, con múltiples problemáticas que atraviesan a la población carcelaria. Una de ellas es el estudio de la Violencia Institucional, definida en los informes del CPP como el *uso de la violencia de manera ilegal sobre los privados de libertad*. Sobre este concepto, en el año 2018, la OCPP comienza a realizar un estudio más profundo y categoriza estrictamente estas acciones:

*(...) pese a las pautas dadas por las autoridades para el cumplimiento de las normas penitenciarias, en especial aquellas referidas a situaciones críticas de relacionamiento con los internos –traslados, requisas, uso de la violencia en casos extremos–, también ocurren acciones de violencia ilegal, antijurídica, innecesaria o no proporcional a la necesidad, sobre los internos. Estos hechos, si denunciados, son investigados y, eventualmente, enviados a la Justicia. Sin embargo, hay episodios que quedan “fuera de los radares”: a veces son prácticas ocultas, institucionalizadas, invisibles o que los internos y sus familias temen denunciar por motivos diversos. A los efectos de analizar esa “cifra negra” que no queda registrada de “violencia institucional”, hemos iniciado*

---

<sup>50</sup> Fuente: IMPO <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17684-2003/23>

*en la Oficina un registro de casos donde los internos o sus familias no quieren formalizar la denuncia ante la administración o la Justicia pero nos aportan elementos para llegar a una conclusión fundada sobre su ocurrencia o no, de manera de proceder a la gestión formal que corresponda, aún sin relevar la identidad de los partícipes de los hechos. Pero generando acciones de política penitenciaria.*

(Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2018). *Informe anual*, p. 176).

La OCPP tiene mucho trabajo realizado al respecto de la VI, y la intención de esta pasantía es, entonces, colaborar con la consolidación de lo trabajado y abordar, desde una mirada crítica, los procedimientos en que se enmarcan las políticas implementadas sobre este tema.

Siguiendo la intención de este organismo de, “*consolidarse técnicamente para dar una respuesta sólida a todos los planteos que nos llegan*” (Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2021). *Informe anual (versión preliminar)*. p. 3) se buscará abordar metodológicamente la temática.

Personalmente creo que el estudio de la población carcelaria se trata de una problemática social compleja y muy diversa, que no sólo involucra lo concerniente al área legal, del Código Penal, sino también al contexto y las características en que se transita la pena de privación de libertad en Uruguay; por lo que el estudio de la temática nunca resulta lo suficientemente profundo ni abarcativo para contemplar todas las variables que se presentan.

Organismos como el Comisionado Parlamentario Penitenciario, que trabaja las múltiples aristas, son indispensables para abordar el tema de forma coherente, resultando en un respaldo sólido para las personas privadas de libertad y sus derechos. De aquí el propósito de realizar una pasantía en la OCPP, que busque aportar y construir una mejora en el trabajo que viene realizando ya el equipo del Comisionado; siendo consecuente con la importancia de que la Universidad de la República se involucre directamente con las problemáticas de la sociedad, genere lazos de extensión académica y vuelque sus herramientas en pos de una mejora de los mecanismos públicos.

### **Objetivo general**

Fortalecimiento del monitoreo y registro de violencia institucional, torturas y malos tratos en la Oficina del Comisionado Penitenciario Parlamentario del Uruguay.

### **Objetivos específicos**

- Realizar un estudio crítico sobre los métodos de trabajo respecto a la Violencia Institucional (VI) en la OCPP.
- Colaboración en la consolidación de un Registro de Violencia Institucional (RVI) en la OCPP.
- Contribuir al análisis de VI en el sistema penitenciario en base al RVI.
- Desarrollar recomendaciones para fortalecer el monitoreo de VI en la OCPP.

### **Plan de Trabajo. Lista de actividades**

1. Revisión bibliográfica de monitoreo de Violencia Institucional (VI) en establecimientos carcelarios
  - Aspectos teóricos del concepto de VI desde perspectiva de monitoreo de DDHH
  - Aspectos normativos nacionales/internacionales
  - Protocolos internacionales de monitoreo
  - Revisión especial de:
    - Protocolo de actuación en casos de VI de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario (OCPP): Revisión crítica de la definición operativa de VI adoptada por la OCPP en el protocolo.
    - Estudio sobre el Registro de Planteos y Denuncias de la OCPP (Taks)
  
2. Colaboración en la consolidación de un Registro de Violencia Institucional (RVI) en la OCPP
  - Ayudar a centralizar en un único registro la información (respecto al período que va desde el año 2018 hasta la fecha) de:
    - Atender al Registro de Planteos y Denuncias (RPD) con foco temático en VI
    - Casos no digitalizados de VI (buscar la mejor forma de incluirlos al resto de los registros)
    - Entrevistas de VI (Revisar y analizar críticamente el formulario de entrevistas, a modo de insumos para los puntos 4 y 5)
    - Denuncias judiciales de VI
  - Dar seguimiento de denuncias judiciales de VI
    - Tomar contacto con la rama legal de la OCPP para conocer y dejar constancia sobre cómo se registra y da seguimiento a las denuncias.
    - Utilizar como insumo para el punto 5
    - Trabajar en contacto con los y las asesoras que han tomado las denuncias.

- Relevantar la perspectiva de los y las asesoras respecto al protocolo y a su uso en la práctica.
  - Colaborar en la mejora de los formularios de monitoreo y en encontrar un mejor método de sistematización de la información que unifique los criterios.
3. Eventualmente, realizar entrevistas específicas de casos de VI (ver Protocolo) en establecimientos carcelarios.
- esta tarea sucederá en la medida en que se registren denuncias de VI durante el período de la pasantía. Es por esta razón que no es detallada en el cronograma de actividades previstas.
4. Colaborar en el análisis de VI en el sistema penitenciario en base al RVI, incluyendo:
- Cuantificación de denuncias
  - Caracterización
  - Indicadores de judicialización
5. Recomendaciones para fortalecer el monitoreo de VI en la OCPP, sobre
- Protocolo de actuación en casos de VI de la Oficina del Comisionado Parlamentario.
  - Registro de Planteos y Denuncias (RPD) con foco temático en VI
  - Registro de Violencia Institucional (RVI)
  - Formulario de entrevistas de VI
  - Registro de denuncias judiciales VI

Cronograma de trabajo

Plan a 6 meses (20 semanas)																							
FECHAS	Agosto (semanas)				Septiembre (semanas)				Octubre (semanas)				Noviembre (semanas)				Diciembre (semanas)				Enero (semanas)		
TAREAS		4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3		
Revisión bibliográfica																							

Colaboración RVI																				
Realizar entrevistas																				
Análisis de VI																				
Recomendaciones																				
Informe final																				

### Carga horaria y modalidad

De acuerdo al Reglamento de pasantías de Sociología, que establece: *La actividad en el Centro receptor debe tener una duración de entre 4 y 6 meses, e implicar entre 250 y 350 horas de trabajo con la institución; se plantea un plan de trabajo de 19 semanas, con una carga horaria de 2 horas presenciales en la OCPP de lunes a viernes y 1 hora, también de lunes a viernes, de forma remota. Dando un total de 300 horas aprox. de trabajo en la institución.*

Fechas estimadas: Inicio el lunes 29 de Agosto y finalización el viernes 20 de enero.



# Formulario de Violencia Institucional (versión propuesta)

## Formulario de violencia institucional

Cada ficha corresponde a una entrevista.

La fuente es el entrevistado por defecto; si hubiera información de otras fuentes, especificar.

- 1) Asesor/es:
- 2) Fecha de relevamiento:
- 3) Lugar de la entrevista:

### A. Datos Personales de la/s víctima/s

- 4) Marcar la/el entrevistado

Nombre	Cédula*	Género

\* En caso de no ser Uruguayo/a, aclarar la nacionalidad

- 5) Ubicación actual de la PPL

Unidad	Módulo/Piso	Sector	Celda

- 6) ¿Datos con Reserva de Identidad?

- Sí
- No

### B. Detalles de la agresión

- 7) Contexto (lugar y momento exacto de la agresión)

Lugar	Día	Hora

8) Descripción de las circunstancias de la agresión (en qué situación se encontraban, qué pudo haber provocado la agresión):

9) Descripción de la agresión:

10) Otras notas de las agresiones

### C. Atención e intervención de la Institución

11) Descripción de lesiones (consecuencias de la agresión):

12) ¿Fueron lesiones visibles?

Sí

No

13) ¿Hubo atención médica?

Si

No

No era necesario

**(En caso afirmativo)**

12a) ¿Quién lo atendió?

12b) ¿En qué consistió la atención médica?

14) ¿Hubo constatación de lesiones?

Sí

No

**(En caso afirmativo)**

13a) ¿Cuánto tiempo pasó entre la agresión y la constatación de lesiones?  
(en horas)

13b) ¿Lo llevó el mismo funcionario que realizó las agresiones?  
(privacidad de la constatación)

13c) ¿Quién le constató las lesiones? (identificar médico)

15) ¿Hay Fotografía de las lesiones? (recordar tomar fotos si hay lesiones visibles)

Sí

No

16) Otras notas sobre material probatorio

**D. Definición de victimarios**

17) Victimarios:

Nombre/s	Apodo/s	Género	Cargo / Turno de guardia	Aspecto/Marca distintiva

18) Otras notas de los victimarios

**E. Estrategias de Impunidad**

19) ¿Hubo amenazas a víctimas o testigos?

Sí

No

**(En caso afirmativo)**

18a) ¿A quién y en qué consistieron estas amenazas (descripción)

20) ¿Fue amenazado anteriormente por algún funcionario?

Sí

No

**(En caso afirmativo)**

19a) ¿Cuándo fue la última vez previo al hecho actual?

21) ¿Fue golpeado anteriormente por algún funcionario?

Sí

No

**(En caso afirmativo)**

20a) ¿Cuándo fue la última vez previo al hecho actual?

22) ¿Se realizó algún tipo de denuncia previamente?

Sí

No

**(En caso afirmativo)**

21a) ¿Cuándo y a quién o a qué institución se denunció?

21b) ¿Hubo alguna consecuencia luego de esta denuncia previa?  
(represalias, sanciones, agravamiento de las condiciones de reclusión)

## **F. Posibilidad de denunciar y Pruebas**

23) ¿Quiere realizar la denuncia? [Adjunta consentimiento informado]

Sí

No

24) ¿Hubo cámaras que pudieron haber registrado el hecho?

Sí

No

25) ¿Hubo testigos de lo que ocurrió?

Sí

No

**(En caso afirmativo)**

24a) Nombres de los testigos y disponibilidad para testificar:

24b) Otros datos sobre los testigos:

### **G. Responsabilidad Institucional**

26) Director de la Unidad:

27) Encargado/Referente de Módulo/ Piso /Sector:

28) Otras notas sobre responsabilidad institucional (ej. Autoridad x estaba al tanto de lo sucedido, participó de lo sucedido):

**H. Observaciones finales** (facilidad para acceder al denunciante, clima de la entrevista, apreciaciones sobre la credibilidad del testimonio)

# Formulario de Testigos de VI

## Formulario de Testigos

1) Asesor/es \_\_\_\_

2) Fecha de relevamiento \_\_\_\_

3) ¿Cómo llegamos al testigo? (lo buscamos o lo refirieron)

\_\_\_\_\_

4) Testimonio (incluir detalles sobre la agresión y sobre el contexto de la agresión)

\_\_\_\_\_

5) Identificación del/los agresor/es (señalar en caso de no poder identificar agresor/es)

Nombre/s	Apodo/s	Género	Turno de guardia	Aspecto/Marca distintiva

6) ¿Daría el testimonio frente a un juez? SÍ - NO

7) Contexto/calidad de la entrevista y del testimonio

\_\_\_\_\_

# Guía de preguntas para entrevista con personal de salud del INR

## Preguntas de contexto

- ¿Cuál es tu trayectoria laboral como Médica general? ¿Cómo llegas a trabajar en cárceles?
- Al momento de comenzar a trabajar en situación de encierro ¿Los y las preparan profesionalmente para ejercer en dicho contexto?
- Contame cuál es la cotidianidad de las policlinicas en INR ¿Cómo se organizan?
- ¿Cuál es el sistema de dependencia / jerarquía de su rol? ¿A quién responden como empleados?
- ¿Cómo evaluarías el vínculo entre ASSE y el INR? ¿Y con el Comisionado Parlamentario Penitenciario?

## Preguntas sobre violencia institucional

- ¿Cómo funcionan las “Constataciones de lesión”?
- ¿Cuál es el procedimiento respecto a las historias clínicas de los y las internas? ¿Quiénes acceden a ella y en qué circunstancias pueden ser presentadas?
- ¿Qué pasa cuando son trasladados / enviados a centros de salud fuera de la unidad?
- ¿Existen protocolos o mecanismos que se activan desde la policlínica cuando se presentan situaciones de violencia institucional?
- ¿Cuál sería el mejor aporte, llevado a cabo por un médico de la OCPP, a las pruebas forenses para una denuncia penal sobre VI?
- ¿Cuál sería el mejor aporte de un médico o médica de la OCPP para profundizar el trabajo de VI?
- ¿Qué nivel de privacidad tiene la consulta? ¿Se le pueden exigir a los funcionarios que llevan al interno?

## Detalle de las variables del RVI

### Tipos de variables

Según el nivel de medición:

- *Cualitativas (no métricas)*: Cuyos elementos de variación hablan de cualidad.
  - *Nominales*: Sólo nombran
  - *Dicotómica*: Nominal que presenta sólo dos valores.
  - *Ordinales*: Nombran y ordenan.
- *Cuantitativas (métricas)*: Pueden medirse en diferentes grados e intensidad y tienen carácter numérico o cuantificable.
  - *Interval*: Clasifican, ordenan y establecen distancias exactas entre cada valor.
  - *De razón*: Clasifican, ordenan, determinan distancias exactas entre cada valor y además establecen un cero absoluto.

Según su función en la investigación:

- *Independiente (explicativa o predictora)*: Es la causa real o supuesta de un fenómeno.
- *Dependiente*: Varía en función de los valores de otras. Es el efecto.
- *Interviniente*: Intervienen en la relación original entre independientes y dependientes; generan efectos inesperados en la dependiente. Dentro de este tipo de variables existen los siguientes subtipos: contextuales, antecedentes, intervinientes propiamente dichas, intermediarias.

Fuente consultada: Manual de Metodología de la investigación realizado por Kariba Batthyány y Mariana Cabrera, año 2011 en la Universidad de la República.

**Detalle metodológico de medición de las variables utilizadas en la matriz de datos Registro de Violencia Institucional de la OCPP:**

Nombre	Según nivel de medición	Según función	Etiquetas	Concepto
Año	Interval	Contextual		
Fecha del hecho	Interval	Contextual		
Notas Fecha	-	-	-	Nota
Origen del registro	Nominal	-		
Nº Ficha RPD (Comisionado Parlamentario Penitenciario)	Nominal	-		
Quién realiza la denuncia (planteo inicial)	Nominal	Contextual		
Tipo de caso	Nominal	-		
Asesores intervinientes	Nominal	-		
Otro asesor	Nominal	-		
Nº Unidad	Nominal	Contextual		
Nombre Unidad	Nominal	Contextual		
Módulo / Piso	Nominal	Contextual		
Sector	Nominal	Contextual		
Celda	Nominal	Contextual		
Director de la Unidad	Nominal	-		
Encargado / Referente del Módulo / Piso	Nominal	-		
Cantidad de víctimas	De razón	Interviniente propiamente dicha		
Nombre Completo	Nominal	-		
Cédula	Nominal	-		
Género	Nominal	Antecedente		
Fecha Noticia/Denuncia Inicial	Interval	-		
Fecha de Entrevista	Interval	-		
Noticia/Denuncia Inicial (descripción)	-	-	-	Relato
Circunstancias de la agresión (descripción)	-	-	-	Relato

Descripción de la agresión	-	-	-	Descripción
Descripción de lesiones	-	-	-	Descripción
¿Hubo testigos? (SÍ/NO)	Dicotómica	Interviniente propiamente dicha		
Testigos (descripción)	-	-	-	Nota
Material adjunto (fotos, documentos, etc)	Nominal	-		Tipo de material
Descripción de victimarios	-	-	-	Descripción
Identificación de victimarios	Nominal	-		
Descripción de asistencia médica	-	-	-	Descripción
Constatación de lesiones	Dicotómica	Interviniente propiamente dicha		
¿Hubo amenazas tras los hechos? (SÍ/NO)	Dicotómica	Intermediaria		
¿Hubo represalias tras la denuncia? (SÍ/NO)	Dicotómica	Intermediaria		
Descripción de represalias y/o amenazas	-	-	-	Descripción
¿Fue agredido/ amenazado anteriormente por algún funcionario?	Dicotómica	Antecedente		
¿Cuándo?	Interval	Contextual		
¿Se realizó alguna denuncia previamente? Cuándo y a quién?	-	-	-	Descripción
Acciones Comisionado Parlamentario Penitenciario	-	-	-	Nota
Otras observaciones del caso	-	-	-	Nota
Denuncia Penal OCPP (SÍ/NO)	Dicotómica	-		
Juzgado/Fiscalía	Nominal	-		
NUNC	Nominal	-		
Contacto Fiscalía	Nominal	-		
Tiene Ficha VI (SÍ/NO)	Dicotómica	-		
Actualización	-	-	-	Nota

Fuente: Elaboración propia.

## Tablas y gráficas de análisis de datos del RVI

### Ubicación del hecho

Suma de Valor	Nº Unidad	Nombre Unidad	Año					Total general
			2018	2019	2020	2021	2022	
	<b>1</b>	Punta de Rieles PPP	1	5	11	4	<b>5</b>	<b>26</b>
	<b>3</b>	Penal de Libertad	2	10	9	5	<b>13</b>	<b>39</b>
	<b>4</b>	Santiago Vázquez	3	11	7	17	<b>29</b>	<b>67</b>
	<b>5</b>	Mujeres		4	8	6	<b>4</b>	<b>22</b>
		Primarias				1		<b>1</b>
	<b>6</b>	Punta de Rieles PPP					<b>1</b>	<b>1</b>
	<b>7</b>	Canelones	1	4	6	1	<b>1</b>	<b>13</b>
	<b>12</b>	Rivera "Cerro Carancho"			2	2	<b>1</b>	<b>5</b>
	<b>13</b>	Maldonado - Las Rosas		3	3	10	<b>6</b>	<b>22</b>
	<b>s/n</b>	Centro de Ingreso (ex Cárcel Central)				1	<b>2</b>	<b>3</b>
	<b>24</b>	Pense - Soriano			1			<b>1</b>
	<b>s/d</b>			1	1			<b>2</b>
	<b>Total general</b>		<b>7</b>	<b>38</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>62</b>	<b>202</b>

Fuente: Elaboración propia/ datos RVI

### Quién realiza la denuncia (planteo inicial)

Suma de Valor Quién realiza la denuncia	Año					Total general	Total general en %
	2018	2019	2020	2021	2022		
<b>Familiar / Allegado</b>	4	27	23	18	<b>35</b>	<b>106</b>	<b>52%</b>
<b>Interno/a</b>	1	4	12	11	<b>15</b>	<b>43</b>	<b>21%</b>
<b>Abogado/a</b>			1	3	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>4%</b>
<b>CPP</b>			1		<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1%</b>
<b>INDDHH</b>					<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>
<b>Psiquiatra</b>					<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>
<b>s/d</b>	2	7	11	15	<b>4</b>	<b>40</b>	<b>20%</b>
<b>Total general</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>62</b>	<b>202</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia/ datos RVI

### Origen del dato (simplificado)

Suma de Valor Origen del registro2	Año							Total general
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
RPD	5	5	4	35	39	36	50	174
FVI			3	2	4	9	5	23
Carpeta NEGRA (Denuncias)							6	6
INDDHH							1	1
(en blanco)				1	5	2		8
<b>Total general</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>62</b>	<b>212</b>

Fuente: Elaboración propia en base al RVI