

## MINISTERIO DE SALUD PUBLICA

### DIVISION DE SALUD OCUPACIONAL Y AMBIENTAL

#### COMISION HONORARIA DE TRABAJO INSALUBRE

Montevideo 5 de septiembre del 2022

German Alejandro Gutierrez Ibarburu, [REDACTED] domicilio real y constituido [REDACTED] y constituyendo domicilio electrónico en [REDACTED] en calidad de trabajador en el Instituto Nacional de Rehabilitación como Operador Grado III me presento y digo:

Que me presento ante la Comisión Honoraria de Trabajo Insalubre (CHTI) a petionar a que se declare el trabajo asalariado en cárcel como trabajo insalubre, en base al derecho que me asiste como Operador Penitenciario GIII de la Unidad de Internación para Personas Privadas de Libertad N°5-Femenino (ver DOC C, recibo de sueldo) según el art 4 de la ley 11.577 en base a los argumentos que paso a exponer:

#### INTRODUCCION

Que en base a un pedido de acceso a la información publica realizado el 11/02/22 se formo un expediente con numero de referencia 12/001/3/818/2022 (se adjunta archivo-DOC A) donde en base a una serie de preguntas se me contesta que el tema cárceles **nunca había sido tratado hasta el momento por parte de la CHTI, lo cual es una irresponsabilidad del Estado en cuanto se debió haber actuado de oficio para reconocer el trabajo de cárcel como insalubre**, habiendo sobrada normativa legal nacional e internacional que obliga al Estado a legislar y ocuparse en la materia, a continuación se pasa a exponer el marco normativo.

## MARCO NORMATIVO

- 1) Que el Estado Uruguayo por medio en lo establecido en el art 44 de la Constitución de la Republica dice textualmente “*El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higienes públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país*<sup>1</sup>”.
- 2) Que en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su art 11 dispone “**Artículo XI: Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales**, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.<sup>2</sup>”

3) Que en el protocolo adicional a la convención americana sobre Derechos Humanos en materia de Económicos, sociales y culturales “**PROTOCOLO DE SAN SALVADOR**” DICE “**1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social**”.

2. “Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables<sup>3</sup>”.

---

<sup>1</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, art 44, año de publicación 02/02/1967

<sup>2</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art 11, año 1948

<sup>3</sup> protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para asegurar los Derechos Económicos Sociales y Culturales, art 10, año 1988

4) Que en las reglas Mandela se establece en su regla 74 que **“Las prestaciones laborales y condiciones de servicio serán favorables, teniendo en cuenta el difícil trabajo que desempeñan<sup>4</sup>”**

5) Que en la ley 11.577 promulgada el 04/11/1950 dice en su art 1 dice: *“No podrá ser mayor de seis horas la jornada de trabajo de los empleados y obreros de actividades que, por las condiciones en que se efectúa el trabajo o por los materiales que se manipulan, sean consideradas perjudiciales para la salud<sup>5</sup>”*.

### **DESCRIPCION DE LA TAREA PENITENCIARIA**

Si se entiende como el estado de libertad es el estado natural de toda persona humana, la privación de libertad vendría a ser considerada como un estado antinatural de la misma.

La privación de libertad genera en el ser humano un sentimiento de rechazo, donde se potencia todas las angustias y necesidades físicas y espirituales del hombre.

En la tarea diaria los funcionarios penitenciarios nos vemos sometidos a condiciones de trabajo insalubres desde el punto de vista higiénico, de carencias edilicias, de ruido constante, agresiones verbales cotidianas, agresiones físicas puntuales, incendios accidentales o a causa de motines y somos expuestos indirectamente al humo de tabaco dado que hasta el día de hoy se permite fumar en recintos cerrados como son las cárceles.

---

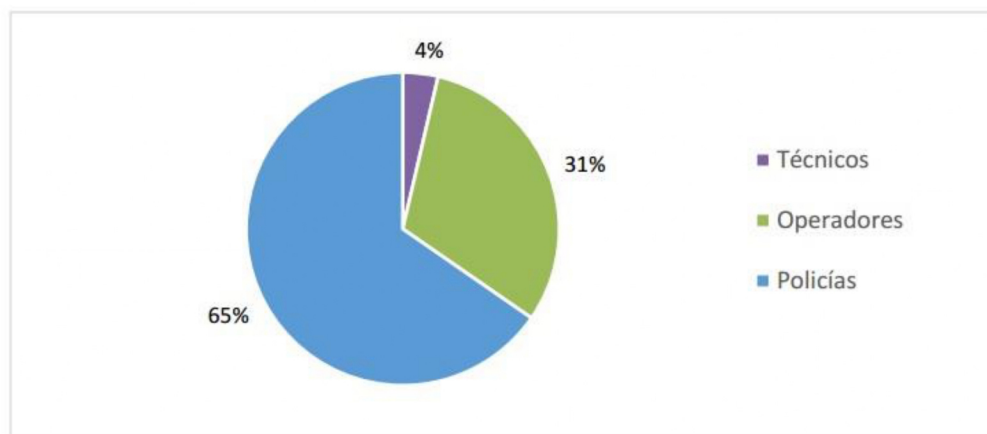
<sup>4</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), art 74, año 1955

<sup>5</sup> Ley 11.577, Industrias Insalubres Creación de la Comisión Honoraria de Trabajo Insalubre, promulgada el 14/10/1950 art 1.

La falta de personal sumada a los altos niveles de hacinamiento del sistema penitenciario hace que el funcionario vea su tarea diaria como un martirio, un funcionario debe estar al cuidado de más de cien personas privadas de libertad, quedando en riesgo no solo su integridad física sino también comprometido con responsabilidad administrativa a la hora de cometer algún error de procedimiento por la sobre carga de trabajo.

El personal del INR constaba, para octubre de 2019, de 4.290 funcionarios. Los mismos se distribuyen en diversos escalafones, algunos de ellos policiales (escalafón L) y otros civiles (A, B, C, D, N, Q y S). Los policías constituyen la amplia mayoría del personal (65%), seguido por los operadores penitenciarios (escalafón S), que representan el 31%.

GRÁFICO 16: Proporción de funcionarios según escalafón (octubre, 2019)



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el INR.

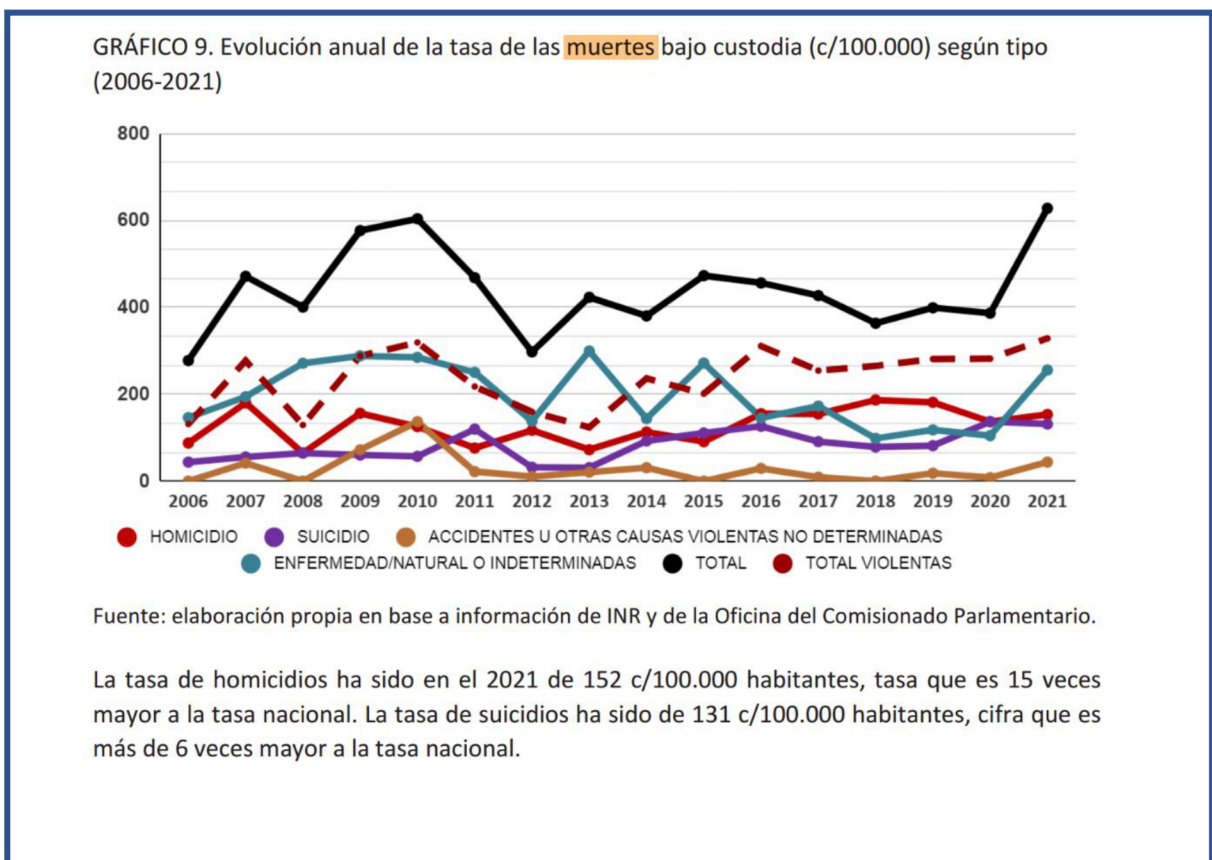
Extracto del informe del Comisionado Parlamentario del año 2019, pagina 92.

Dentro de esta gama de funcionarios, los operadores penitenciarios son funcionarios civiles que se rigen por la ley 19.121 (estatuto del funcionario público), mientras que la Policía se rige por la ley 19.315 (ley orgánica policial).

Los primeros hacen un régimen de trabajo de 8hs diarias por dos días de descanso semanal, mientras que los segundos tienen varios regímenes de trabajo, desde el 8hs diarias de trabajo por un día de descanso, hasta el de 12hs semanales por una semana de descanso entre otros regímenes.

Es de destacar que muchos funcionarios policiales que trabajan en el área metropolitana en cárceles tienen sus domicilios en departamentos del interior del país, debiendo compartir su tiempo libre y alojamientos en los mismos recintos penitenciarios donde trabajan.

La violencia naturalizada del trabajo penitenciario queda reflejada en la cantidad de muertes por razones violentas y naturales del sistema carcelario (ver gráfico a continuación)



La naturalización de la violencia como parte del quehacer penitenciario es lo cotidiano del día a día, una forma de trabajo contraria a la salud que se ve reflejada en las altas certificaciones médicas, estrés laboral, situaciones de violencia intrafamiliar y suicidios o intentos de suicidio del personal.

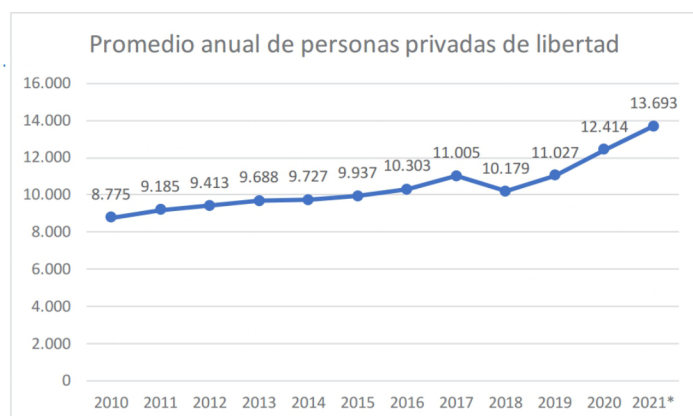
**Violencia: hacinamiento y falta de tratamiento.** La convivencia violenta sigue siendo una realidad de buena parte del sistema penitenciario. La violencia es mayoritariamente el resultado del hacinamiento existente, con superpoblación impactante de las celdas en algunas unidades (8 o 9 personas en celdas de tres plazas), y de la falta de actividades de tratamiento. Esto es especialmente visible en los establecimientos de gran tamaño, en su mayoría ubicados en el área metropolitana. En 2021 hubo 224 heridos graves que debieron ser hospitalizados, 137 debido a heridas provocadas por otros y 87 por autoagresiones,<sup>62</sup> a lo que debe sumarse las personas que aunque heridas, fueron asistidas por los servicios médicos de las unidades.

**Sobrevivencia.** Las malas condiciones de convivencia generan un relacionamiento inadecuado entre las personas privadas de libertad, donde la vida cotidiana deriva a veces en “acciones de sobrevivencia”, a veces terribles y violentas. Al degradarse la dignidad, las personas realizan conductas extremas, a veces agravadas y alimentadas por problemas (de salud y enfrentamientos) pre existentes. Un contexto de carencias hace inviables los tratamientos que se implementen. Cuando hay malas condiciones y falta de enseres básicos, se afectan las posibilidades educativas, sanitarias y de buen relacionamiento.<sup>63</sup>

Extracto del Informe preliminar del Comisionado Parlamentario año 2021 Pagina 70

El constante crecimiento de la población carcelaria no hace otra cosa que sobrecargar aun mas a los funcionarios que todavía se comprometen con la tarea y asisten a sus lugares de trabajo, desempeñando la tarea en condiciones insalubres y de lo que se podría definir de explotación laboral por parte del Estado (ver recuadro siguiente del informe del Comisionado Parlamentario del año 2021, anexo página S/N).

La evolución de la Población Privada de Libertad (PPL) evidencia una tendencia de crecimiento en poco más de una década, el siguiente gráfico muestra la evolución promedio anual de personas privadas de libertad desde 2010 a 2021. Se observa un incremento del 56% (4918 PPL), sólo en el 2021, el incremento asciende al 10% (1279 PPL) alcanzándose la cifra de 13.693 personas privadas de libertad, en una población de poco más de 3,5 millones de habitantes arroja una tasa de prisionización en el entorno de 387 (cada 100.000 habitantes).



Año	PPL	Variación
2010	8.775	
2011	9.185	410 5%
2012	9.413	228 2%
2013	9.688	275 3%
2014	9.727	39 0%
2015	9.937	210 2%
2016	10.303	366 4%
2017	11.005	702 7%
2018	10.179	-826 -8%
2019	11.027	848 8%
2020	12.414	1.387 13%
2021*	13.693	1.279 10%

Fuente: Tomado del Informe anual 2020 del Comisionado Parlamentario Penitenciario (p23). Dato 2021 tomado de: <https://parlamento.gub.uy/cpp>

## **INFORMES DEL COMISIONADO PARLAMENTARIO RESPECTO A LA INSALUBRIDAD DE LA TAREA**

Otros organismos del Estado con competencia natural en la protección de los derechos laborales (como el Ministerio de Trabajo) han optado por descansarse en la tarea del Comisionado Parlamentario para la inspección de cárceles, una muestra de esto es que en base al informe remitido por un pedido de acceso a la información pública a la “Inspección de Seguridad del Trabajo y Seguridad Social” del 21 de abril del 2022, **(el cual se acompaña a este petitorio ver DOC B)**, se informó que de las 26 Unidades de Internación de Personas Privadas de Libertad solo 7 fueron inspeccionadas, las cuales de destacan: COMPEN, Unidades N°12, N°5, N°17, N°6, N°1, N°20.

Los distintos Comisionados Parlamentarios que han ocupado el cargo, primero con la figura del Dr. Álvaro Garce y con el actual Dr. Juan Miguel Petit han dejado constancia repetidas veces en sus informes anuales la necesidad de declarar el trabajo en cárceles como insalubre, se pasa a hacer una cita de estos:

**INFORME 2005/2006** “*El personal es escasamente remunerado y trabaja en condiciones extremadamente desfavorables*”<sup>6</sup>

*“La cantidad de funcionarios es extremadamente baja en relación con la cantidad de internos. La falta de personal dificulta a los guardias el goce de beneficios mínimos como la licencia anual. Las jornadas superan largamente las ocho horas, y en ocasiones las custodias trabajan hasta el doble de ese horario. Los lugares de alojamiento comparten buena parte de las carencias que presentan los edificios destinados a la reclusión”*<sup>7</sup>”.

**INFORME 2007:** “*En ocasión del Informe de actuación 2005-2006 dedicamos especial atención al tema del personal; resumiendo, hicimos hincapié en aquella ocasión en la baja remuneración, en la escasa capacitación, en la extensión de las jornadas, en la cantidad excesiva de internos e internas en custodia, en la insalubridad de la tarea, en las dificultades para acceder a beneficios tales como la licencia anual (por la escasez de funcionarios) y en las condiciones de alojamiento. Mantenemos la misma impresión que expresáramos en el anterior Informe: el ingreso a la función penitenciaria, en general y salvo destacables ejemplos vocacionales que hemos constatado, suele constituir un último recurso para evitar el desempleo*”<sup>8</sup>”.

**INFORME 2009:** “*El hacinamiento genera problemas en cadena: malas condiciones de higiene; colapso de las instalaciones sanitarias y de distribución de la energía eléctrica; insuficiencia de las áreas de recreo y de visita; sobrecarga al personal penitenciario; debilitamiento de la seguridad interna; insuficiencia en la prestación de los servicios médicos y odontológicos; falta de posibilidades efectivas para el trabajo o el estudio; escasez de la*

---

<sup>6</sup> Dr. Álvaro Garce, Poder Legislativo-Comisionado Parlamentario, Informe de Actuación y Evaluación del Sistema penitenciario 2005/2006,p41

<sup>7</sup> Idem,

<sup>8</sup> Dr. Álvaro Garce, Poder Legislativo-Comisionado Parlamentario, Informe de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario Nacional,2007,P24



alimentación, etc..”<sup>9</sup>

**INFORME 2012:** “en esta oportunidad se insistirá en la recomendación de declarar insalubre el trabajo penitenciario a los efectos de colocarlo bajo la especial protección de la ley”

“En los principales establecimientos donde todavía existe hacinamiento y la relación numérica entre personas privadas de libertad y guardias es extremadamente desfavorable para estos, si se verifican razones para la declaración de la insalubridad de la tarea<sup>10</sup>”

“otros factores que inciden negativamente en la labor de los funcionarios penitenciarios, policiales y civiles son las extremas temperaturas, la mala alimentación, la duración de la jornada (sobrecarga compulsiva), las deficientes condiciones sanitarias del entorno (aguas servidas, residuos, mala higiene de los baños), los ruidos y la posibilidad cierta de accidentes de trabajo como agresión<sup>11</sup>”

**INFORME 2016:** “Más allá del, injustamente, poco reconocimiento social que tiene la tarea, y de la acotada remuneración, la falta de personal, en muchos establecimientos, hace que los que efectivamente están en funciones deban encarar una tarea absolutamente imposible<sup>12</sup>”

“En muchas cárceles, la carencia de funcionarios es una de las causas del muy mal entorno para la convivencia. Si no hay empleados suficientes, los internos no pueden ser llevados a las aulas, al patio, a los espacios culturales, sanitarios o deportivos. El encierro trae violencia y, esa violencia, nuevos encierros y sanciones. El clima negativo deteriora a los reclusos pero también agota a los funcionarios. Las insuficiencias de personal son críticas en varios establecimientos, en especial COMCAR, Canelones y Libertad. El Penal de Libertad ha

---

<sup>9</sup> Dr. Álvaro Garce, Poder Legislativo-Comisionado Parlamentario, Informe de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario Nacional, (Enero-junio 2009),p20

<sup>10</sup> Dr. Álvaro Garce, Poder Legislativo-Comisionado Parlamentario, Informe de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario Nacional, año 2012,p33

<sup>11</sup> Idem,p34

<sup>12</sup> Dr. Juan Miguel Petit, Comisionado Parlamentario Penitenciario, informe anual 2016.p53

*perdido, en los últimos años, mucho personal sin que sea repuesto. Algunos datos de lo que ocurre en ciertos módulos del COMCAR muestra el extremo al que ha llegado la situación. Por ejemplo, en el Módulo 8, y en cifras que varían según los días, dado el elevado ausentismo, para atender entre 600 y 700 internos, durante el día se pueden encontrar entre 20 y 25 funcionarios<sup>13</sup>”*

**INFORME 2019:** *“la falta de personal que hay en muchos establecimientos hace que los que efectivamente están en funciones deban encarar una tarea absolutamente imposible<sup>14</sup>”*

**“Es notable la alta cantidad de certificaciones médicas del personal y el ausentismo. Obedece a múltiples causas. Algunas pueden ser las malas condiciones de trabajo y los pocos mecanismos de apoyo y sostén para una tarea que se vuelve angustiada y desgastante, generando confusión de roles y agotamiento<sup>15</sup>”**

**INFORME 2021:** **“Agotamiento. La falta de personal, en el marco de cárceles desbordadas de población, genera agotamiento del personal, lo que provoca licencias médicas, ausentismo, renunciaciones, traslados, incumplimientos normativos y problemas diversos. Un sistema penitenciario moderno requiere un personal empoderado, reconocido socialmente, bien pago y con buen contexto para desarrollar una tarea profundamente educativa y humana”<sup>16</sup>.**

---

<sup>13</sup> Idem,p54

<sup>14</sup> Dr. Juan Miguel Petit, Comisionado Parlamentario Penitenciario, informe anual año 2019.p92

<sup>15</sup> Idem,

<sup>16</sup> Dr. Juan Miguel Petit, Comisionado Parlamentario Penitenciario, informe anual año 2021,P71

## **PRUEBA**

Se sugiere a la CHTS que en base a sus potestades dadas por el art 3 de la ley 11.577 del año 1950 solicite:

### **A) INFORMES**

- 1) Se solicite Informes a la Agencia Nacional del Servicio Civil y al Ministerio del Interior sobre el suicidio, ausentismo laboral y sus causas respecto al personal que trabaja en cárceles, sobre todo de personal del escalafón L (policía) y S (operador).
- 2) Se solicite informe al Ministerio del Interior respecto a los regímenes de trabajo por parte de los funcionarios que trabajan en cárceles.
- 3) Se solicite informes al Ministerio del interior respecto a incidentes violentos entre reclusos y hacia el funcionariado como cualquier otro hecho de carácter violento (incendios, motines, etc.) discriminado por años y cárceles.
- 4) Se solicite la opinión del Departamento de Salud Ocupacional de la Facultad de Medicina de la UDELAR respecto a la pertinencia de considerar el trabajo en cárcel como insalubre.
- 5) Se solicite a inspección General del Trabajo y Seguridad Social los informes respecto a las inspecciones realizadas en cárceles.

## **B) TESTIMONIO**

- 1) Se recabe la opinión del Comisionado Parlamentario Dr. Juan Miguel Petit sobre la pertinencia de declarar el trabajo penitenciario como insalubre.
  
- 2) Se recabe la opinión del sindicato más representativo de policías (SIFPOM) y de civiles penitenciarios (OFUCIPE) en cuanto a la pertinencia de declarar el trabajo carcelario como insalubre.

## **C) PRUEBA DOCUMENTAL**

Se agrega a este petitorio los siguientes elementos documentales:

- 1) Informe respecto a un pedido de acceso a la información pública al Ministerio de Salud, referencia -12/001/3/818/2022 (DOC -A).
- 2) Informe respecto a un pedido de acceso a la información pública respecto a la inspección del Ministerio de Trabajo en cárceles. (DOC- B)
- 3) Recibo de sueldo perteneciente al mes de julio del 2022 (DOC- C)
- 4) Informe de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario años 2005/ (DOC-D)
- 5) Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario Nacional año 2007(DOC-E)
- 6) Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario Nacional, (avance).(Enero-junio 2009).(DOC-F)
- 7) Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario Nacional año 2012 (DOC-G)
- 8) Informe Anual año 2016 (DOC-H)
- 9) Boletín estadístico del sistema penitenciario N°2-1er semestre 2017 (DOC-I)
- 10) Informe comisionado parlamentario año 2019 (DOC-J)
- 11) Informe anual versión preliminar Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas año 2021 (DOC-K)

## **PETITORIO**

Por lo expuesto solicito a la CHTI:

- 1) Se me tenga por presentado y denunciado el domicilio real y constituido el domicilio electrónico y promovida esta acción.
- 2) Que la Comisión de Trabajo Insalubre comience a estudiar la pertinencia de declarar el trabajo en cárceles como insalubre.
- 3) Que se me envíe a mi domicilio electrónico número de expediente creado
- 4) Se declare el trabajo asalariado en cárcel como insalubre.

Este documento fue suscrito mediante firma electrónica.

